



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2009

Las representaciones de la identidad estatal y de las identidades subestatales en Carta de España

Calvo Salgado, L M ; Fernández Vicente, M J ; Sanz Díaz, C

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-45489>

Book Section

Published Version

Originally published at:

Calvo Salgado, L M; Fernández Vicente, M J; Sanz Díaz, C (2009). Las representaciones de la identidad estatal y de las identidades subestatales en Carta de España. In: Calvo Salgado, L M. Historia del Instituto Español de Emigración : La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 253-276.



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
Main Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2009

Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición

Edited by: Calvo Salgado, L M ; Fernández Vicente, M J ; Kreienbrink, A ; Sanz Díaz, C ; Sanz Lafuente, G

Abstract: La experiencia de la emigración se esconde en la memoria de muchas generaciones de ciudadanos de nuestro país. De uno de los hitos de esta experiencia, el IEE, como timón del barco de la 'emigración asistida', pretende dar cuenta este libro. Hoy pocas personas asociarán en su recuerdo el año 1956 con la creación del Instituto, pero muchas recordarán aquel año, y otros anteriores y posteriores, por la sangría de miles de españoles que abandonaron sus pueblos y ciudades en busca de trabajo en Argentina, Uruguay, Alemania, Francia, Suiza y tantos otros rincones del mundo a los que llegó el éxodo laborioso e incesante de la España peregrina. Institución importante en la historia de la emigración entre 1956 y 1985, y por lo tanto, en la vida de muchos españoles, el IEE ha sido testigo de la evolución de la relación entre la administración y los ciudadanos desde el final del franquismo hasta la consolidación democrática, largo camino que culmina en nuestros días con el emigrante tratado como un ciudadano de pleno derecho.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-34786>

Edited Scientific Work

Originally published at:

Historia del Instituto Español de Emigración. La política migratoria exterior de España y el IEE del franquismo a la transición. Edited by: Calvo Salgado, L M; Fernández Vicente, M J; Kreienbrink, A; Sanz Díaz, C; Sanz Lafuente, G (2009). Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Historia del Instituto Español de Emigración

48 MINISTERIO DE TRABAJO 48
INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACION

Luís M. Calvo Salgado
María José Fernández Vicente
Axel Kreienbrink
Carlos Sanz Díaz
Gloria Sanz Lafuente



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRABAJO
E INMIGRACIÓN

HISTORIA DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN

**La política migratoria exterior de España y el IEE
del Franquismo a la Transición**

Luís M. Calvo Salgado
María José Fernández Vicente
Axel Kreienbrink
Carlos Sanz Díaz
Gloria Sanz Lafuente



Edita y distribuye:

Ministerio de Trabajo e Inmigración

Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones

C/ Agustín de Bethencourt, 11 - 28003 MADRID


Correo electrónico: sgpublic@mtin.es

Internet: www.mtin.es

NIPO: 790-09-140-X

ISBN: 978-84-8417-336-6

Depósito Legal: M. 25002-2009

 Papel reciclado 100%

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	7
1. La política de emigración a través de la historia del IEE.	13
<i>Axel Kreienbrink</i>	
2. La evolución del organigrama migratorio español: el papel del IEE	35
<i>María José Fernández Vicente</i>	
3. La práctica social de la administración migratoria. Una historia oral del IEE	63
<i>Luís M. Calvo Salgado</i>	
4. La asistencia social del IEE. Una perspectiva general.....	89
<i>María José Fernández Vicente, Carlos Sanz Díaz y Gloria Sanz Lafuente</i>	
5. Mercado de trabajo, política laboral e IEE.....	131
<i>Gloria Sanz Lafuente</i>	
6. Las relaciones del IEE con Francia.....	147
<i>María José Fernández Vicente</i>	
7. Las relaciones del IEE con Alemania	167
<i>Carlos Sanz Díaz</i>	
8. Las relaciones del IEE con Suiza.....	189
<i>Luís M. Calvo Salgado</i>	
9. Las relaciones del IEE con otros países europeos: Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido	211
<i>Carlos Sanz Díaz</i>	
10. Las relaciones del IEE con los países de Ultramar	231
<i>María José Fernández Vicente y Axel Kreienbrink</i>	
11. Las representaciones de la identidad estatal y de las identidades subestatales en <i>Carta de España</i>	253
<i>Luís M. Calvo Salgado, María José Fernández Vicente y Carlos Sanz Díaz</i>	

12. La fotografía en <i>Carta de España</i>	277
<i>Luís M. Calvo Salgado</i>	
Anexo 1: Estadísticas históricas de la emigración asistida e IEE, 1956-1985 ..	293
<i>Gloria Sanz Lafuente</i>	
Anexo 2: Lista de Directores Generales del IEE.....	309
Índice de siglas	311
Índice de cuadros, gráficos y mapas	315
Archivos consultados	317
Bibliografía.....	319
Anexo fotográfico.....	339

PRESENTACIÓN

Hoy en día, muy pocos asociarán en su recuerdo el año 1956 con la creación del Instituto Español de Emigración. Serán algunos más los que recuerden aquel año, y otros anteriores y posteriores, por la sangría de tantas personas que abandonaron sus pueblos y ciudades en busca de trabajo en Argentina, Uruguay, Venezuela... en los años cincuenta. También recordarán la emigración a Alemania, Francia, Suiza y tantos otros rincones del mundo en los que se extendió el éxodo laborioso e incesante de la España peregrina.

La experiencia de la emigración se esconde en la memoria de muchas generaciones de ciudadanos de nuestro país. Y este libro ahonda en uno de sus pliegues: el Instituto Español de Emigración constituyó una institución importante en la historia de la emigración española entre 1956 y 1985, y por tanto, en la vida de muchos españoles. En el mundo de la emigración resulta fácilmente comprobable cómo ha evolucionado la relación entre la administración y los ciudadanos desde el final del franquismo hasta la consolidación democrática. Y es muy reconocible el largo camino recorrido desde aquel 1956 en que se creó el Instituto Español de Emigración como timón del barco de la «emigración asistida» hasta nuestros días en los que el emigrante es tratado como un ciudadano de pleno derecho. Gracias a una amplia bibliografía en numerosos idiomas y a un trabajo de equipo e individual intenso en archivos españoles y extranjeros, este libro permite al lector una aproximación en profundidad a la historia de la emigración española en la segunda mitad del siglo XX. Los autores, cuyo trabajo quiero reconocer expresamente, aportan claves relevantes para explicar un fenómeno que desborda los planteamientos de la estricta historia de la administración. La obra suministra interesantes elementos para la comprensión del período de nuestra historia contemporánea en el que la apertura del país al resto de Europa comenzó, precisamente, con la salida masiva de trabajadores y trabajadoras españolas en busca de un futuro digno.

Durante la Dictadura, no se pretendía escuchar la voz de las asociaciones sino influir en sus actividades. No se garantizaban los recursos a través de las instituciones ni la libertad de expresión de los emigrantes. No se asumía la responsabilidad pública de la provisión de servicios sociales de bienestar a los ciudadanos residentes en el extranjero desde una perspectiva democrática, sino con políticas paternalistas de asistencia y control.

Con la transición democrática comenzó un largo camino que se ha consolidado con importantes cambios: protección a los mayores, atención a la educación, apoyo a los cen-

tros y asociaciones, construcción de espacios para la representación institucional a través del Consejo General de la Emigración y de los Consejos de Residentes y dedicación de recursos a las necesidades de la segunda y tercera generación en el extranjero, han sido algunos de los logros de este periodo desde el punto de vista de la responsabilidad pública. Un proceso en el que también la emigración va ganando progresivamente en cuanto a su presencia y visibilidad en el escenario institucional y que se ha visto reforzada de manera muy importante con la creación, en el año 2004, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración encargada de liderar y renovar la política pública dedicada a los residentes en el exterior en esta última etapa.

El contexto histórico ha cambiado y las necesidades de las administraciones migratorias son distintas. No obstante, quienes retornan a nuestro país y quienes viven en el extranjero, están en contacto con la administración española por canales cada vez más flexibles y abiertos. Y esa renovación de la administración española como fruto del cambio político, ha permitido mejorar las normas y estructuras vigentes para adaptarlas a las necesidades de una sociedad plural y rica en contrastes, en la que se busca eficacia, calidad y equidad en la administración, atendiendo a la perspectiva del ciudadano, porque sus actitudes y decisiones determinan la evolución política de una administración democrática.

Hablar y escribir sobre la historia de la emigración es hacerlo sobre la historia de España. De un país que vivía anclado en el aislamiento a uno que ha pasado a la apertura y la cooperación con nuestro entorno. De unas instituciones que partían de planteamientos de raíz autocrática, al ciudadano con derechos. De una emigración a la que la España oficial percibía principalmente como una fuente de recursos, a la ciudadanía española en el exterior. Ahondar en la memoria de ese pasado, lleno de anhelos pero también de sufrimientos, exige hacerlo en sus distintas dimensiones y este libro es una excelente aportación para conocer un recorrido institucional que se remonta ya a más de medio siglo.

Consuelo Rumí

Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta a continuación trata de ofrecer una contribución a la historia de la emigración española del siglo XX y de las complejas características del Instituto Español de Emigración creado en 1956. España ha pasado en los últimos años de ser un país de emigración a convertirse en un área de inmigración para ciudadanos que provienen principalmente del norte de África, Latinoamérica y de algunos países del Este. Teniendo en cuenta el gran interés que despierta la historia de los movimientos migratorios en la ciencia histórica en general y los trabajos interdisciplinares existentes sobre las distintas facetas de la problemática migratoria, resulta llamativo comprobar que la investigación histórica y la de las otras ciencias sociales han marginado hasta ahora el estudio del papel del Instituto Español de Emigración. Esta marginación es tanto más llamativa si tenemos en cuenta el volumen que alcanzó la emigración exterior de españoles durante los años de existencia del IEE, y su importancia para comprender el desarrollo económico de España así como su papel en el cambio sociopolítico que experimentó el país durante los años finales de la dictadura franquista y durante la transición a la democracia.

Varias son las razones que explicarían esta marginalización. En primer lugar, la interesante producción historiográfica sobre la emigración en el campo de la historia social o económica, ha dejado al margen la vertiente política del hecho migratorio (papel del Estado, elaboración de políticas, actuación de la administración, etc.). En segundo lugar, el interés de los historiadores por la historia de la emigración española parece haberse centrado en la etapa de la emigración masiva a Ultramar (1880-1930); la explosión de trabajos sobre esta etapa en los años noventa, realizados en su mayor parte por historiadores del área de América Latina, contrasta con el escaso interés que ha despertado, hasta fechas muy recientes, la historia de la última ola migratoria (1945-1975), más centrada en el ámbito europeo y tan cercana desde el punto de vista temporal que los historiadores no la cuentan aún entre sus ámbitos de estudio más destacados. Una tercera y última razón estriba en que, si bien existen investigaciones sobre la historia de la administración, la vertiente social, económica y cultural de estos estudios ha tenido un avance limitado si lo comparamos con el existente en Francia o Alemania. Todos estos aspectos explican el escaso interés que han despertado las instancias que estuvieron detrás de la aplicación de la política migratoria.

Esto no quiere decir que el protagonismo del IEE haya pasado desapercibido entre los historiadores que se han ocupado de la emigración española, pero carecíamos hasta ahora

de una monografía sobre esta institución. Se realizan alusiones al IEE o a sus actividades en numerosas obras relacionadas con la emigración española, pero sin prestarle la necesaria atención a su papel central en la política migratoria a partir de finales de los años cincuenta. La historia del IEE como institución ha sido descuidada en líneas generales, salvo en lo relativo a sus comienzos, que han sido descritos y explicados en las tesis de María José Fernández¹ y de Carlos Sanz Díaz², y en parte, en la de Ramón Baeza Sanjuán³, dedicada a la primera época de los agregados laborales. Ni en la sociología ni en la política han sido investigados los orígenes, el desarrollo y la fase final de esta institución.

Este libro trata, en buena medida, de ocupar este vacío y para ello es fundamental partir de la idea de que España es un país que ha pasado en pocos años a ser tierra de acogida de inmigrantes, y en la que se constata la existencia de una creciente demanda social de recuperación de la llamada «memoria histórica» de la emigración. Se hace necesario emprender un serio trabajo de reconstrucción de las políticas y las prácticas sociales de la emigración exterior, como base para un adecuado conocimiento y valoración de nuestro pasado, y como punto de partida para poder establecer sobre bases sólidas un diálogo con los retos y oportunidades que plantea a la sociedad española actual el fenómeno de la inmigración. En definitiva, la obra que se presenta aquí pretende contribuir a situar el fenómeno de la emigración en la sociedad española como vía de comprensión, análisis y consideración de los fenómenos migratorios actuales. El estudio de esta institución permite analizar, por un lado, el acoplamiento de las políticas exteriores migratorias española y de otros países en este período y, por otro, el papel del Estado en el cambio sociocultural que conlleva la emigración exterior.

Este volumen se propone, partiendo del caso del IEE, realizar una contribución desde el punto de vista de la historia a los actuales debates sobre el papel de la administración estatal en relación a los movimientos migratorios. No consideramos que la administración oficial sea el único eje del movimiento migratorio. Las teorías sobre las migraciones tienden a establecer desde hace varios años una causación acumulativa del movimiento migratorio, en la que se combinan decisiones familiares e individuales, redes de emigración, coyunturas económicas y cambios estructurales además del importante papel de las instituciones oficiales en el fomento o restricción de la emigración. Por eso mismo, a lo largo de estas páginas, no se plantea solamente un análisis multifactorial de la política exterior migratoria en España, sino también de los aspectos subjetivos de las experiencias de los afectados. Se pretende, además, contemplar el proceso migratorio en su contexto histórico, tematizando el cambio político de la dictadura a la democracia. Se trata, por último, de profundizar en aspectos teóricos de la historia de la administración y de la emigración con una visión interdisciplinar del tema que aporte nuevos planteamientos. Partiendo de estas consideraciones, nuestra investigación se ha orientado a los siguientes objetivos concretos:

- a) Realizar una reconstrucción histórica de la labor del IEE entre 1956 y 1985, analizando: su estructura y su gestión administrativa; sus relaciones con otras instancias de la administración española y de la sociedad española (como, por ejemplo, la Iglesia católica) con intereses en la emigración exterior; sus relaciones con las

¹ Fernández Vicente (2004).

² Sanz Díaz (2005b).

³ Baeza Sanjuán (2000).

administraciones y con otras instancias de los países europeos receptores de emigración española y sus actividades orientadas a la selección, contratación, traslado, asistencia y retorno de los emigrantes y sus familiares.

- b) Evaluar la capacidad de influencia y control de las políticas migratorias ejecutadas por el IEE sobre la práctica social de la emigración española y en sentido inverso, valorar el papel de los mecanismos informales de emigración y de las redes migratorias al margen del IEE.
- c) Situar el papel del IEE en el contexto general de la política económica y laboral de los gobiernos españoles durante la dictadura y la transición.
- d) Compilar información estadística del IEE sobre el volumen y composición de la emigración exterior española en los años de estudio, analizando tanto los problemas que presentan como su validez.

La investigación existente sobre la emigración ha comenzado a experimentar una transformación desde mediados de los noventa, pasando de ser considerada como un tema de carácter cuantitativo y descriptivo a introducir elementos antropológicos, culturales, económicos o políticos dentro de un predominio de los análisis regionales. A la vez, los estudios migratorios han tendido a encerrar el análisis en el marco del Estado-Nación, lo cual entraba en contradicción con la idea de movilidad y el carácter internacional de las migraciones. Nuestro trabajo trata así de superar este marco del Estado-Nación para que la realidad migratoria recupere su dimensión transnacional e intercultural.

El trabajo se ocupa, por lo tanto, del desarrollo del IEE, del ámbito de la política exterior en relación a la emigración, de los impulsos políticos tendentes a la integración y a la asimilación en los países de acogida, pero también de las barreras e impedimentos con que este proceso integrador se encontró, de la importancia de las tendencias políticas del momento como justificación de medidas concretas para los emigrantes, utilizando para todo ello métodos de análisis comparativo de políticas migratorias. De este modo se pretende profundizar en las condiciones políticas del fenómeno migratorio, completando los estudios centrados mayoritariamente en factores económicos y partiendo de una perspectiva histórica. El IEE es analizado así desde un punto de vista macrohistórico que abarca las instituciones estatales en general y en el seno de los procesos sociales que acompañaron a la emigración.

Y aunque a todos los autores nos une el hecho de ser historiadores, mantenemos al mismo tiempo un enfoque interdisciplinar (que conjuga la historia con la etnografía, la geografía, la economía y la politología) porque nuestra formación en esas disciplinas marca nuestra propia manera de escribir historia. El valor adicional de ese acercamiento a la historia del IEE consiste en aportar reflexiones más amplias sobre el papel del Estado y de la administración de las políticas migratorias, algo que nos ha permitido hacer surgir en nuestro grupo una dinámica de intercambio de puntos de vista y de debate real que esperamos que resulte enriquecedora para el lector. El estudio de los actores involucrados, las políticas o el análisis de las consecuencias para las zonas de partida y de acogida requiere combinar tanto metodología procedente del análisis de fuentes impresas o visuales como las relacionadas con la historia oral. En primer lugar se trata, pues, de establecer relaciones entre los plurales soportes de una forma cualitativa y cuantitativa y de utilizar tanto fuentes españolas como de otros países. La unión de historia nacional e internacional resulta, pues, imprescindible para poder observar con detalle la pluralidad de temas expuestos.

Para ello, una parte esencial de nuestra investigación consistió en la explotación de la documentación original conservada en una serie de archivos estatales, españoles y extranjeros, que nos proporcionaron la base indispensable para reconstruir la historia del IEE y de sus relaciones con los principales países de destino de la emigración española en Europa. Hemos tratado de darle un empleo crítico a la documentación en su mayor parte inédita procedente de estos archivos, con un uso amplio de los materiales custodiados en el Archivo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, cuyos fondos relacionados con el IEE desgraciadamente no han podido ser todavía catalogados en su totalidad. Vamos, por lo tanto, más allá de las publicaciones externas e internas del IEE, al consultar ampliamente las fuentes de archivo, y la proximidad de los procesos migratorios nos permite, además, llevar a cabo un estudio a través de la utilización de los métodos de la *historia oral* y la *memoria visual*. Esta labor nos ha llevado no sólo a leer nuevas fuentes cuantitativas, sino también a explotar memorias, prensa escrita, y documentos fotográficos o entrevistas.

La imagen resultante del IEE ofrece un perfil que creemos que resulta más completo porque se fundamenta en la consideración de las relaciones con todos los países relevantes para la emigración española. El libro comprende un primer bloque de capítulos (del 1 al 5) que abordan aspectos relacionados con la actuación del IEE en el ámbito de la política migratoria española y analizan cómo ésta obedece a distintas lógicas, la evolución de la organización administrativa de la institución, las prácticas sociales que la caracterizaron, los programas denominados «asistenciales» que llevó a cabo para los emigrantes y su papel en la política laboral. El segundo bloque (capítulos 6 al 10) abarca las relaciones del IEE con Francia, Alemania, Suiza, Bélgica, los Países Bajos, el Reino Unido, y los países de Ultramar de América Latina y más allá explicando las peculiaridades de las relaciones bilaterales con esos países y sus consecuencias para las comunidades españolas residentes en ellos. El tercer y último bloque (capítulos 11 y 12) se ocupa del papel de la revista del IEE *Carta de España* tanto en lo referido a sus textos como a sus fotografías. El anexo ofrece información estadística sobre la evolución de la emigración española a los países ya citados y establece un balance de las fuentes estadísticas utilizadas.

Somos conscientes de las muchas cuestiones que un trabajo de estas características deja abiertas y que sólo podrán encontrar respuestas en investigaciones posteriores. Esperamos que nuestro trabajo pueda servir como punto de partida para nuevos estudios más pormenorizados. Basta pensar en la reconstrucción precisa de los procesos de decisión dentro del propio IEE a lo largo de todos estos años, en su colaboración con otros actores políticos españoles y extranjeros y en las continuidades y discontinuidades derivadas de la transformación de España en un país de inmigración en los años ochenta para comprender la tarea por hacer.

El origen de este trabajo se encuentra en unas jornadas celebradas en noviembre de 2006 en la Universidad de Zúrich, que sirvió para unir a un grupo de investigadores, que trabajaban en el campo de la emigración española, y que aunaron su labor en un proyecto conjunto. Un trabajo como éste no hubiese sido posible sin el inestimable apoyo de diversas instituciones y personas a las que deseamos mostrar nuestro más sincero agradecimiento. En primer lugar, la financiación del proyecto por parte del Ministerio de Trabajo e Inmigración (anteriormente Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales);⁴ a continuación

⁴ En el marco del Programa de proyectos e investigación de la entonces Dirección General de Emigración (Orden TAS/874/2007, BOE del 8 de junio de 2007), mediante la resolución de la convocatoria de 12 de diciembre de 2007 (BOE del 14 de diciembre de 2007), Exp. 3.145/07.

queremos destacar el apoyo recibido en las instituciones en que trabajamos cada uno de nosotros: en el Bundesamt für Migration und Flüchtlinge en Núremberg (Alemania), en las Universidades de Zúrich (Suiza), Paris-Est/Marne-la-Vallée (Francia), Complutense de Madrid y, de un modo especial, en la Universidad Pública de Navarra, que ha gestionado todo el proyecto. Queremos constatar igualmente el apoyo del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid y de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales en la organización de unas Jornadas celebradas en junio de 2008 en Madrid, que permitieron presentar los primeros resultados de nuestra investigación. Nuestro agradecimiento se dirige también a todas las personas que nos han brindado su tiempo y su saber en las entrevistas realizadas así como a todos los responsables y colaboradores de los archivos consultados y de manera muy señalada a los del Archivo del Ministerio de Trabajo y de Inmigración. Entre las personas que nos han ayudado enormemente queremos mencionar en primer lugar a Rosa Isabel Rodríguez Varona, a cuyo entusiasmo y consejo debemos mucho de lo que hemos conseguido. Nuestro trabajo nunca hubiese sido lo mismo sin la colaboración y la generosidad de numerosas personas, entre las que destacan: Matthias Baumbach, Saskia Bonjour, Natacha Lillo, Publio López Mondéjar, María del Carmen Martínez, Isabel Moreno Salamaña, Carlos Ortega Jiménez, Francisco Ortega Jiménez, Luis Miguel Oviedo de la Asunción, Victor Pereira, Carlos Piera Amusátegui, Begoña Portero Sáez, Alicia Pozo Gutiérrez, Sergio Reguilón, Adolfo Ribas, José Julio Rodríguez Hernández, Francisco de la Rosa, Pilar Sandoval, Mercedes Sanz, Pablo Torres Fernández y Bruno Tur. A todos ellos, nuestro más sincero reconocimiento.

Septiembre de 2009

Los autores

1. LA POLÍTICA DE EMIGRACIÓN A TRAVÉS DE LA HISTORIA DEL IEE

Axel Kreienbrink

El Instituto Español de Emigración (IEE) ha sido –desde su creación en 1956– una parte íntegra en el desarrollo de la política emigratoria durante el régimen de Franco y más allá. Toda su actividad estuvo condicionada por diversos factores, sean estructurales o personales, internos o externos, etc. Para comprender mejor la labor realizada por este actor importantísimo de la emigración vamos a analizar en este apartado introductorio la actividad del IEE en términos generales y a contextualizarla en varios ámbitos. Ante todo el IEE y su actividad se enmarcan en la evolución de la política emigratoria de España, desde comienzos del siglo XX hasta bien entrada la época de la Transición, mostrando continuidades y rupturas desde su fundación hasta su desaparición como entidad independiente. A la vez, hay que observar las líneas generales de la política social y exterior del régimen que siempre influyen en todo planteamiento oficial de política de emigración. En este contexto se presta especial atención al hecho de que la creación del IEE tuvo lugar durante la dictadura –una dictadura que comenzó como dictadura militar de inspiración fascista y que paulatinamente se transformó en un régimen autoritario conservador. Dado que el régimen afianzó su poder sobre diversas fuerzas políticas y sociales, denominadas también «familias», y que la influencia de cada una de ellas fue variando en intensidad a lo largo del tiempo –lo que dio lugar, conjuntamente con la evolución nacional e internacional, a transformaciones en la política interior, exterior y económica¹– el análisis de las posiciones de las diversas «familias» políticas ante el hecho emigratorio es de especial interés.

Finalmente, no puede dejarse de lado la evolución de los flujos migratorios y de las políticas migratorias a nivel internacional, ya que la actividad del IEE estuvo siempre ligada a las políticas migratorias, sociales y exteriores de los Estados de inmigración. En este contexto se analizarán especialmente las diferentes estrategias de las políticas generales de emigración hacia Latinoamérica y Europa, aspectos en los que se profundizará en los apartados siguientes, que abordan las relaciones con países individuales y los distintos campos de actuación del IEE.

¹ Linz (1978); Fusi (1985); Payne (1987); Franz (1981); Moradiellos (2003).

La política de emigración en el siglo XX hasta finales del «primer franquismo»: entre control, dirigismo y consideraciones de política exterior

La emigración española –predominantemente una emigración transatlántica a América Latina– se remonta a los principios de la etapa colonial², pero no llegó a convertirse en una emigración masiva hasta finales del siglo XIX. Alcanzó su punto culminante en los años 1905-1913, en los que un millón y medio de personas abandonaron el país. Tras las limitaciones provocadas por la Primera Guerra Mundial, la emigración prosiguió en los años veinte a un ritmo acelerado. La crisis económica y el incremento de las restricciones impuestas por los países de América Latina a la inmigración ocasionaron un continuo descenso de la emigración hasta el estallido de la Guerra Civil Española.³ Como consecuencia de la guerra, de las condiciones de vida durante la posguerra española y de la Segunda Guerra Mundial la emigración quedó prácticamente paralizada.

La política de emigración a comienzos del siglo XX partía de una posición restrictiva. A pesar de que se había levantado la prohibición de emigrar a mediados del siglo XIX, la política de emigración durante la segunda mitad de aquel siglo estaba marcada por restricciones y había servido principalmente a los intereses de las empresas de transporte y de los agentes de emigración, además de dar pábulo a la corrupción administrativa.⁴ El régimen vigente de autorizaciones para emigrar no se abolió hasta 1902. La Ley de Emigración⁵, aprobada en 1907 con el objetivo de proteger a los emigrantes en la preparación y la realización de la emigración transatlántica (sin olvidarse de los intereses de los empresarios y de la Administración), resultó poco eficiente. Con la dictadura del general Primo de Rivera, a partir de 1923 se manifestó un aumento del intervencionismo, a consecuencia del cual se intensificó la actividad administrativa de control de los movimientos migratorios y de protección de los emigrantes. Numerosas modificaciones de la Ley hicieron necesaria en 1924 su refundición en la cual destacaron principalmente los aspectos de protección, ampliándolos a los españoles en los países de inmigración, para lo cual se contempló, por ejemplo, la colocación de agregados de emigración en los consulados españoles. Con ello se pretendía contrarrestar la tendencia de los países de inmigración de imponer restricciones en materia de inmigración para proteger su economía.⁶ Las modificaciones del texto de la Ley de 1924⁷ afectaron principalmente al ámbito administrativo, con lo cual el difícil equilibrio entre el derecho a emigrar de cada individuo y la acción protectora del Estado pasó a decantarse más bien por esta última. Como consecuencia, la libertad de emigración se vio limitada por controles, sin que la protección prevista hubiera funcionado efectivamente. La política de la Segunda República si-

² Véase Mörner (1975); Mörner (1991); Martínez Shaw (1994); Sánchez-Albornoz (1988); Yáñez Gallardo (1994), pp. 15-22.

³ Yáñez Gallardo (1994), *passim*. Para el periodo entre 1830 y 1917 el autor indica aprox. 3,4 millones de personas, de 1918 hasta 1936 aprox. 1,2 millones. La cuota de retorno era de aprox. el 57%.

⁴ Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco (1993), pp. 68 sig.

⁵ Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907, Inspección General de Emigración (1933), pp. 5-17.

⁶ Además de los planteamientos económicos, varios países se vieron afectados por corrientes nativistas que en algunos países como Chile o Brasil (1930, 1932) dieron como resultado la prohibición de la inmigración. Véase p. ej. Bureau International du Travail (1928); Silva (1987); Norambuena y Bravo (1990).

⁷ Ley de Emigración (Texto refundido de 1924) de 20 de diciembre de 1924, Inspección General de Emigración (1933), pp. 560-579.

guió esta línea sin desarrollar acentos propios. Ante la disminución de las cifras de emigración, esto dejó de ser necesario.⁸

Al comenzar a funcionar de nuevo las vías de comunicación transatlánticas después de la Segunda Guerra Mundial se reanudaron las emigraciones, tanto por motivos económicos como políticos. Después de la Guerra Civil, la agricultura se había quedado estancada y no podía responder a las ideas autárquicas del Gobierno, mientras que la evolución de la industria española, ya de por sí poco desarrollada, había quedado muy retrasada como consecuencia de la guerra y una mala política económica posterior. A su vez, el represivo estado de guerra se mantuvo una vez finalizadas las operaciones militares hasta bien entrados los años cuarenta, de modo que la emigración ofrecía una posibilidad de escapar del régimen. En 1949, la emigración volvió a superar por primera vez el umbral de las 50.000 personas y permaneció en este nivel en los siguientes años (promedio anual 1949-1958: 57.000). En total, entre 1946 y 1958 abandonaron el país aproximadamente 624.000 personas.

La política del nuevo régimen tenía que seguir esa evolución, aunque en un primer momento después de la Guerra Civil, en una situación de aislamiento político y económico, intentó romper con la libertad general de emigración. Con el Decreto de 1 de agosto de 1941⁹ se prohibió de facto la emigración razonando que se necesitaban todas las «fuerzas físicas e intelectuales» para reconstruir el país.¹⁰ Por ello, el Decreto regulaba explícitamente también la repatriación de españoles de ultramar.¹¹ El motivo de tal regulación eran los objetivos demográficos del Gobierno, que para imponer sus ideas autárquicas en política económica aspiraba a incrementar la población de 26 a 40 millones. De este modo se podía responsabilizar en parte a los emigrantes de la pobreza del país por su comportamiento supuestamente egoísta. Otra razón por la cual se prohibió la emigración era el temor a las influencias políticas en la propia población. Al fin y al cabo, una parte de los adversarios del régimen se había exiliado a América Latina; desde allí habrían podido influenciar a los emigrantes e indirectamente a sus familiares en España. Tanto en el país como en ultramar el régimen distinguía entre vencedores y vencidos. En este sentido, la prohibición de emigrar servía asimismo para proteger al Estado.¹² Mientras que las estadísticas españolas oficiales de esos años, conformes a las normativas legales, apenas reflejaban movimientos migratorios, otras series estadísticas que también consideran estadísticas de inmigración de países latinoamericanos muestran para el período entre 1939 y 1945 cifras de más de 20.000 personas que abandonaron el país a través de Portugal y de Francia.¹³

Así, al no poder impedir el deseo de emigrar, el tema de la emigración volvió a ocupar un lugar en la agenda del Gobierno, que en 1946 se vio obligado a levantar la prohibición. Desde fuera parecía en un principio que la política migratoria hubiera regresado a la tradición de la época anterior a la guerra, pues al levantarse la prohibición volvieron a entrar en vigor las normativas de la antigua Ley de Emigración, en su ver-

⁸ Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco (1993), pp. 134-141; Serrano Carvajal (1966), p. 101; Instituto Español de Emigración (1981), pp. 42 sig. Véase también Kreienbrink (2005).

⁹ Instituto Español de Emigración (1965a), pp. 21-24.

¹⁰ Así retrospectivamente el Procurador Fernández Villaverde 1956 ante las Cortes. Boletín Oficial de la Cortes Españolas (BOCE), n° 538 de 14/07/1956, p. 10762.

¹¹ Borregón Ribes (1952), pp. 275-287.

¹² Pérez-Prendes y Muñoz-Arraco (1993), p. 142; Palazón Ferrando (1993a), p. 98.

¹³ Yáñez Gallardo (1994), pp. 120-123.

sión de 1924.¹⁴ Tal continuidad suponía el reconocimiento de la libertad de emigración, de los esfuerzos por proteger a la población española en los Estados latinoamericanos, así como el mantenimiento de las repatriaciones de españoles en situaciones de emergencia.¹⁵

No obstante, permanecieron vigentes ciertas disposiciones restrictivas originariamente ideadas sólo para el período de guerra, como por ejemplo la responsabilidad de la Dirección General de Seguridad (DGS) del Ministerio de la Gobernación para la expedición de pasaportes. La Ley de 1924, en su esfuerzo por supeditar la antigua lógica policial a una lógica más bien «social» y encaminada a proteger a los emigrantes, había traspasado estas competencias a los inspectores de emigración del Ministerio de Trabajo. En 1935, en una fase de conflictos sociales, el Gobierno entonces conservador había transferido esta competencia excepcionalmente a la Dirección General de Seguridad, encargada de la expedición de todos los pasaportes. Sin embargo, esta Dirección General, dominada por militares, insistió posteriormente en conservar esta competencia para someter todas las entradas y salidas del país al control policial, y consiguió imponerse frente al Ministerio de Trabajo.¹⁶

Sin embargo, se había adjudicado al Ministerio de Trabajo, de dirección falangista, la responsabilidad de desarrollar una nueva política de emigración, lo cual parecía prolongar la mencionada tradición de conectar la emigración con la política social. Hasta cierto punto esto implicaba también la aceptación de una idea de la emigración que después de todo se remontaba al siglo XIX. Según esta idea, la emigración era esencialmente negativa, pues la actuación del emigrante era irresponsable y peligrosa debido a que con su partida se perdía a personas que habían recibido su formación a costa del Estado, por lo cual el emigrante causaba a su país un «arduo sacrificio». Sin embargo, a diferencia de la época de la preguerra, el tema no quedaría en la mera constatación, sino que por lo menos se intentó sacar el máximo partido de una «desgracia», que de todos modos ya existía.¹⁷

Las directrices con las que el Ministerio de Trabajo quería configurar la política de emigración preveían así pues que el Estado, por una parte, no fomentara explícitamente la emigración, pero que, por otra, las emigraciones que tuvieran lugar se planificaran basándose en los excedentes de mano de obra en el mercado laboral español. Y en tercer lugar, había que escoger (y dirigir) a los emigrantes, tanto para que el mercado laboral español conservara su valiosa y cualificada mano de obra, como para evitar el procedimiento de selección que imponían los países latinoamericanos a los inmigrantes. La idea de poder combatir el desempleo mediante la emigración no era nueva, sino que había irrumpido ya hacia finales de los años cuarenta en círculos sindicalistas al ponerse de manifiesto que, por ejemplo, los planteamientos de la política de distribución de tierras no iban a dar los resultados previstos.¹⁸

Este dirigismo por parte del Ministerio de Trabajo tenía por tanto el objetivo de someter la emigración española, hasta la fecha no encauzada y espontánea, a un encau-

¹⁴ Orden de 29 de marzo de 1946, Instituto Español de Emigración (1965a), pp. 28-32.

¹⁵ Fernández Vicente (2004), p. 37.

¹⁶ Fernández Vicente (2004), p. 38.

¹⁷ Rodríguez de Valcárcel (1958), pp. 14-15; asimismo ya a finales de los años cuarenta González-Rothvoss y Gil (1949a), p. 41; Fernández Vicente (2003a), p. 182.

¹⁸ Fernández Vicente (2003a), p. 188.

zamiento. Todo ello se incluyó en una política social cuya naturaleza, sin embargo, como afirma Fernández Vicente, era más retórica que real, ya que el objetivo había sido sobre todo el de ofrecer a los ojos del mundo y del propio país un mínimo de legitimidad.¹⁹

En primer lugar se volvió a definir la emigración como lo que, por lo menos en teoría, había sido también antes de la guerra: un derecho de libre elección y no una disfunción de la sociedad en detrimento del Estado. No obstante, este derecho llegó a ser sublimado verbalmente de tal manera que se convirtió en un «derecho inalienable del hombre», una de las «libertades humanas más profundas».²⁰ Esta referencia como «verdadero culto»²¹, que se encuentra en todas las publicaciones de los años cincuenta y sesenta sobre el tema, defendía así paradójicamente derechos básicos liberales en una dictadura represiva. En su argumentación se recurría al fundador del derecho internacional moderno, Francisco de Vitoria, que con esta tesis ya había justificado el asentamiento de los españoles en América.²² Pero según Vitoria había una importante limitación: no se podían perjudicar los intereses de la sociedad y del Estado. De ello se desprendía la capacidad del Estado para intervenir y actuar en el proceso migratorio, lo que sólo podía ocurrir a favor de los emigrantes como parte integrante también de la sociedad. Debido a que en ningún lugar había la misma libertad para inmigrar, el Estado incluso se veía obligado a intervenir ofreciendo su ayuda para no condenar el derecho a emigrar, como «derecho a medias», a la ineficacia.²³ Igualmente se pudieron fundamentar los intentos de protección y prevención, pero también de dirigismo y de control. El dirigismo debía llevar a los emigrantes españoles a los lugares donde hubieran encontrado menos dificultades y donde hubieran podido adaptarse fácilmente. Se pensaba por supuesto en América Latina, de modo que la política de emigración preveía ayudar a los emigrantes frente a las restricciones que pudieran encontrar allá para inmigrar y a su vez hacer concesiones a los países de acogida. Y en América Latina la emigración debía sacar provecho.²⁴ Pero ese dirigismo tenía otro motivo, y era el de mantener a los emigrantes apartados de otro destino también tradicional: Francia.²⁵ Según la opinión del régimen, en este país vivían demasiados exiliados, adversarios del régimen, que podrían «contaminar» ideológicamente a los emigrantes.²⁶

Al final, la política dirigista no logró imponerse. Uno de los motivos fue que la Falange, al mando del Ministerio de Trabajo, después de la guerra gozaba sólo de unos exiguos campos de acción entre las familias del régimen. El intento infructuoso de recuperar de manos de la DGS la competencia de la expedición de pasaportes para emigrantes es un ejemplo de ello. La lógica del control policial se impuso formalmente a la del dirigismo. Al fin y al cabo, esta última tampoco había repercutido en la emigración espontánea, ya que los pasaportes se expedían cuando se presentaba una invitación, la

¹⁹ Fernández Vicente (2003a), p. 186.

²⁰ Así p.ej. el entonces Ministro de Trabajo Fermin Sanz Orrio ante el II Congreso de la emigración española a ultramar 1959. Instituto Español de Emigración (1960), p. 36. Asimismo Delegación Nacional de Prensa, Propaganda y Radio del Movimiento (1962), p. 5.

²¹ Nack (1988), p. 131.

²² Martínez Cachero y Vázquez Mateo (1964), p. 25-26; asimismo Legaz (1959).

²³ Sección de Política del Instituto de Estudios Políticos (1960), pp. 5-6.

²⁴ Martí Buñill (1955); parecido en Borregón Ribes (1952).

²⁵ Rubio (1974).

²⁶ Fernández Vicente (2005a), p. 90.

denominada carta de llamada, o un contrato de trabajo acordado con antelación y refrendado por el Cónsul español, algo que siempre se podía llevar a efecto gracias a la consolidada tradición de la emigración en cadena por motivos familiares, que por ello pudo evadir fácilmente las intenciones dirigistas. De hecho, al Ministerio de Trabajo no le quedó mucho más que la tradicional protección de los emigrantes.²⁷

De esta manera el Ministerio de Trabajo no logró imponerse a los intereses de la política exterior. Después de la Segunda Guerra Mundial, España estaba aislada.²⁸ En un intento de mejorar la imagen del país en el exterior, Franco desposeyó a los falangistas del Ministerio de Asuntos Exteriores y lo asignó a los católicos nacionalistas. De este modo podía subrayar el carácter católico del régimen y a su vez coartar las ideas más radicales de la Falange. A los ojos del Ministerio de Asuntos Exteriores, la estrecha relación con América Latina debía representar la solución más efectiva para superar el aislamiento. La emigración podía ser un medio para conseguirlo.

En la retórica contemporánea, el espíritu de la Hispanidad se traducía como la evocación del pasado común de España como madre patria de las repúblicas latinoamericanas. La Hispanidad designaba un concepto ideológico impreciso que ponía en relación conceptos tan diferentes como patria, nación, Estado, raza, imperio y religión. Al no definirse más concretamente, todo ello debía comprender «aquel» carácter genérico de la totalidad de los pueblos de lengua y cultura hispánicas (en parte también portuguesas) y a su vez denotar su colectividad, así como su comunidad. Tomando una definición poco clara que data de 1954, la Hispanidad era una «tendencia centrípeta [que] viene a ser el reconocimiento y exaltación de los valores nacionales, no sólo por su valor intrínseco, sino como energías vitales que se propagaron la exterior, en una obra ingente de fecunda y humana sembradura, que implica la obligación de conservar y mejorar tan gran herencia».²⁹ Así, la Hispanidad era un «algo» que en siglos anteriores había gestado desde España la «gran obra» del imperio universal español junto con el «Siglo de Oro». Esta herencia debía concebirse no sólo como pasado histórico, sino que tenía que ser continuada por sus descendientes. Una comunidad que implicaba a su vez, según los planteamientos españoles, una política igualitaria de estos Estados hispánicos.³⁰

La emigración iba a ser por tanto un vehículo de la Hispanidad, ya que al fin y al cabo América Latina tenía que agradecer su riqueza material y espiritual a la «aportación de sangre española». La presencia española al otro lado del Atlántico se presentó como la solución a los problemas políticos y sociales de esos países, por ser el emigrante español un «manantial inagotable de progreso, bienestar y paz».³¹ Eso era un claro indicio de que los responsables del régimen veían en el modelo español de Estado la mejor solución. Los países latinoamericanos no obstante permanecieron totalmente indiferentes al respecto y, por el contrario, reaccionaron con gran vehemencia ante cual-

²⁷ Fernández Vicente (2003a), pp. 179, 190-193.

²⁸ A finales de la Segunda Guerra Mundial España mantenía solamente relaciones diplomáticas con Argentina, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, El Salvador y el Perú.

²⁹ Citado del «Diccionario Abreviado» de 1954 según Fernández Vargas (1992), p. 617.

³⁰ González Calleja y Limón Nevado (1988), p. 8; Bachoud (1990), p. 16.

³¹ Borregón Ribes (1952), pp. 225, 292; González Rothvoss y Gil (1949a) p. 72; Instituto Español de Emigración (1960), p. 10.

quier asomo de ambiciones hegemónicas y neoimperiales que se dejaran escuchar, sobre todo en estos primeros años del régimen franquista.³²

El Estado más importante con el que España aún mantenía relaciones fue la Argentina peronista. Tras la pomposa retórica de la Hispanidad se ocultaba una serie de motivos pragmáticos y complejos como base de estas relaciones. Argentina enviaba alimentos a España para ayudar al país a superar la crisis y recibía a cambio materias primas para la propia industria siderometalúrgica. El país seguía teniendo en la década de los cuarenta un interés considerable en recibir inmigrantes cualificados de España para poder llevar a cabo sus planes de industrialización. Desde esta perspectiva, los responsables del Ministerio español de Asuntos Exteriores preferían la posibilidad de una emigración espontánea por motivos familiares, mientras el Ministerio de Trabajo desde su perspectiva dirigista solo quería dejar salir al «excedente» no cualificado del mercado laboral, lo cual, en vista de la política selectiva de inmigración que llevaban a cabo los países latinoamericanos, era apenas practicable. Así pues, fue el Ministerio de Asuntos Exteriores el que consiguió imponerse en las negociaciones para firmar un convenio sobre migración con Argentina, respondiendo a las demandas de ese país. En contra de la voluntad del Ministerio de Trabajo, el convenio siguió contemplando la posibilidad de la emigración espontánea y libre. Sin embargo, el convenio nunca fue ratificado ya que poco después de su firma empeoraron tanto la situación económica en Argentina como las relaciones bilaterales entre ambos Estados.³³

En resumen, se puede constatar que, hasta principios de los años cincuenta, la configuración de la política española de emigración estuvo en gran parte acompañada de una controversia entre la lógica policial del aparato de seguridad, la lógica dirigista del Ministerio de Trabajo falangista basada en aspectos sociales y laborales, y la lógica de la política exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores. En medio de este ambiente conflictivo, el Ministerio de Trabajo fracasó en su intento de imponerse en muchos aspectos.

El Instituto Español de Emigración y la política emigratoria durante el segundo y tardo-franquismo: el lema del desarrollo y la pretensión de tutela

A finales de la década de los años cincuenta, paralelamente a los importantes cambios políticos, cambia el escenario migratorio. Las corrientes migratorias se desvían desde América Latina a favor de los países de Europa occidental, de modo que hasta mediados de los sesenta las cifras de la emigración transatlántica disminuyeron a un volumen apenas significativo en el cual permanecieron. Sin embargo, emigraron en total unas 300.000 personas hasta el año 1975, sobre todo a Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay. Por el contrario, el volumen de la nueva emigración hacia Europa creció enormemente, pero mientras que en el caso de América Latina las estadísticas españolas coincidían con las cifras registradas en los países de destino, la imagen que ofrecen las estadísticas sobre emigración hacia Europa es incompleta. Al comprender sólo la emigración asistida, o sea, organizada por el Instituto Español de Emigración, la estadística española, con su comportamiento basado más bien en las premisas políticas que en la realidad migratoria, se engañaba prácticamente a sí misma, al no captar a la gran cantidad de emigrantes «irre-

³² Delgado Gómez-Escalonilla (1992), p. 125.

³³ Fernández Vicente (2003a), pp. 193-198.

gulares» que abandonaban el país como turistas.³⁴ No era únicamente mano de obra masculina la que optó por esta vía, sino que se trataba también de mujeres cuya emigración no debía ser fomentada si lo que querían era trabajar en el extranjero en el ámbito de los servicios domésticos en vez de en el de la industria. La estadística recogía en menor medida los datos de las personas que emigraban para reunirse con sus familiares.³⁵

Así, hasta 1973 la estadística oficial contaba más de un millón de emigrantes. Algunas aproximaciones del Instituto sobre las personas no registradas y las estimaciones de Ródenas Calatayud reflejan para los años 1960 a 1973 un movimiento migratorio mucho más extenso.³⁶ Según estos datos hay que añadir a las cifras aproximadas por lo menos otras 900.000 personas, de las cuales una parte considerable la constituían, además de los emigrantes irregulares, sobre todo cónyuges e hijos que iban a reunirse con sus familias. La cifra total ofrece así una imagen coherente de la relación entre las cifras de los retornados, que también se basan principalmente en aproximaciones, y las cifras de los españoles que se quedaron en los países de contratación. De los aproximadamente dos millones de españoles que emigraron (1960-1975) habrían retornado, con unos años de demora, aproximadamente un millón y medio (1962-1979).

En el escenario político, a mediados de los años cincuenta, el equilibrio temporal entre las familias políticas del franquismo empezaba a reubicarse. Los falangistas siguieron perdiendo poder y una serie de tecnócratas cercanos al Opus Dei asumieron el control en la mayoría de los Ministerios.³⁷ Partiendo de su concepción política, que tenía como objetivo la modernización de España y su integración en el mercado mundial, se consiguieron importantes avances para sacar al país del aislamiento internacional.³⁸ Esta actitud durante la fase del llamado desarrollismo tecnocrático repercutió también en la concepción de la política de emigración. Al contrario de lo que se había observado en la fase anterior, ya no eran la política social o la diplomacia las que deberían demostrar la legitimidad del régimen, sino la política económica y el desarrollo del país.³⁹ Los factores centrales del desarrollo de España pasaron a ser la renovación y el fortalecimiento de las capacidades productivas, la intensificación de las inversiones extranjeras, el turismo y, finalmente, también la emigración.

Tras el plan de aprovechar la emigración, sobre todo hacia Europa, como medio para hacer evolucionar y modernizar a España se ocultaba una lógica semejante a la que ya había sido habitual anteriormente en el Ministerio de Trabajo: liberar el mercado laboral de un excedente de mano de obra, un problema que a finales de los años cincuenta se hizo mucho más urgente al mostrarse el fracaso del modelo económico español basado en la autarquía y al surgir problemas debidos a los esfuerzos por modernizar el país, unos esfuerzos que culminaron con el Plan de Estabilización Económica de 1959. Una de las consecuencias de las medidas de liberalización de la eco-

³⁴ El propio IEE calculaba p.ej. para el año 1964 una cuota de emigración no asistida del 45,7%, véase MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 10.

³⁵ Fernández Vicente (2004), pp. 274-280, 354-358; Sanz Lafuente (2006); Sanz Lafuente (2009b).

³⁶ Ródenas Calatayud (1994), pp. 81-83.

³⁷ Moradiellos (2003), pp. 128-136.

³⁸ Pardo Sanz (2000), p. 350.

³⁹ Fernández Vicente (2005a), pp. 15-17.

nomía fue el incremento del desempleo, ocasionado por las reducciones salariales, así como por la prohibición de realizar horas extraordinarias y del pluriempleo. La emigración apareció como posibilidad de lograr la estabilización, haciendo uso de la comparación, a menudo forzada, con una válvula de escape.⁴⁰ Por otra parte podía repercutir de forma positiva en la evolución económica, ya que gracias a ella se reducían costes (en concepto de educación, sanidad, gastos sociales) y se obtenían divisas procedentes de las remesas económicas. La reducción de la oferta de mano de obra por una parte y las remesas por otra iban a originar un nuevo equilibrio entre los factores trabajo y capital.⁴¹ Las reflexiones de los tecnócratas llegaban más lejos, al ver en la presencia de ciudadanos españoles en los Estados europeos puntos de conexión para entablar contactos con la Comunidad Europea, lo que dado el caso podría conducir más adelante a la propia adhesión.⁴²

Con tal idea de instrumentalizar la emigración cambió también la percepción de esta. Dejó de ser un problema predominantemente social del país para dar respuesta a los intereses del desarrollo económico. En consecuencia, el mismo emigrante dejó de ser tratado como una posible víctima de maltratos y de peligros, y se desarrolló una visión pragmática y optimista en la que aparecía, a partir de ahora, como un ser que actuaba racionalmente.⁴³ Eso no quiere decir que no siguieran existiendo continuidades con respecto a las actitudes del periodo anterior. Así, especialmente a finales de los cincuenta se mantenía la visión de la «necesidad de iniciar un sistema de verdadero control del emigrante» y de «proteger al propio emigrante frente a la emigración».⁴⁴ Pero a la vez quedaba claro que toda regulación debería configurarse de una manera «que, por una parte, no estimulase ni facilitase la emigración, ni tampoco la coartase, cerrando posibles vías futuras de emigración en las que es notoria la concurrencia de otras naciones europeas».⁴⁵ De todas formas, aceptar la necesidad de la emigración no significaba sentir alegría ante el hecho como tal, o en palabras del entonces Ministro de Trabajo, Licinio de la Fuente, en 1970: «La emigración no nos gusta, lo mismo que a vosotros, quiero afirmar de un modo tajante, en cuanto pueda ser consecuencia de una falta de desarrollo económico y de nivel de vida inadecuados para todos.»⁴⁶

Sin embargo, para imponer sus planes lo primero que tenían que hacer los tecnócratas era absorber las competencias necesarias que seguían en poder del Ministerio de Trabajo, dirigido por la Falange. Lo consiguieron, por lo menos en parte, con la creación en 1956 del Instituto Español de Emigración (IEE). En contra de la fuerte oposición de la Falange, el plan recibió el apoyo del Ministro de la Presidencia (y de facto primer ministro) Carrero Blanco, que comenzó por incorporar el IEE, como ins-

⁴⁰ P. ej. el Procurador Fernández Villaverde ante las Cortes, BOCE, n° 538 de 14/07/1956, p. 10760.

⁴¹ Véase las explicaciones dadas por el Director General del IEE, Rodríguez de Valcárcel, en la presentación de la Ley de Bases de Ordenación de la Emigración ante las Cortes, BOCE, n° 687 de 19/12/1960, p. 14366.

⁴² Fernández Vicente (2005a), p. 18. Sobre las relaciones con la CEE Moreno Juste (1998).

⁴³ Fernández Vicente (2005a), pp. 21-24.

⁴⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 8.

⁴⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 2.

⁴⁶ «El Ministro de Trabajo expone en Vigo la política sobre emigración de su departamento», C.d.E. (125), mayo de 1970, p. 3.

tituto autónomo, a su propio Ministerio.⁴⁷ La principal competencia del IEE consistía en dirigir los flujos migratorios, entre otras formas con la creación de un registro central de emigración. Este registro tenía la función de ajustar las ofertas de empleo de otros países a las demandas de los candidatos españoles para emigrar. El segundo gran campo de actuación era la asistencia de los emigrantes, tanto con respecto a la organización del viaje como a la asistencia religiosa. Además se ocupaba de incentivar y canalizar las remesas enviadas por los emigrantes y de hacerlas aprovechables para el Estado. A este respecto también era responsable del contacto con las administraciones de los países de destino de los emigrantes, así como de asesorar al Gobierno español en materia de emigración.

Tras el primer paso dado con la fundación del IEE, se continuó con la reformulación de la política de emigración a nivel legal con la nueva Ley de Emigración de 1960 y 1962, respectivamente.⁴⁸ La Ley no sólo comprendía las numerosas disposiciones aprobadas desde 1924 sobre derecho de emigración, sino que también documentaba la nueva orientación, así como la destacada posición del IEE. Elaborada por iniciativa del IEE, la Ley perseguía dos objetivos fundamentales: por una parte, la adaptación de la política a las nuevas características de la emigración española (temporal y dependiente de las necesidades fluctuantes de los mercados de trabajo europeos), así como a las políticas migratorias de los países europeos, que por su parte pretendían igualmente controlar los flujos migratorios hacia sus territorios. Por otra parte, se trataba de eliminar la dispersión de las competencias, de las cuales el IEE reivindicaba la gestión exclusiva. Con respecto al primer punto, había que lograr un amplio acuerdo entre las fuerzas del régimen, tanto en los aspectos del mercado laboral como en la asistencia social a los emigrantes. Especialmente en este último ámbito fue la Iglesia la que obtuvo las competencias centrales y con ello pasó a intervenir en un monopolio que hasta ahora había estado en manos de la Falange. A las funciones de protección (en la fase preparatoria, durante el traslado, en el extranjero y en el retorno) y asistencia se añadieron también la formación de los emigrantes o su apoyo económico en determinadas situaciones, así como otros puntos centrales de actuación. En lo referente al reparto de las competencias fue más difícil llegar a un consenso, pero finalmente el IEE consiguió la unidad de mando deseada –sobre el papel. Y a pesar de que en 1958 ya había sido adscrito al Ministerio de Trabajo, el IEE siguió manteniendo sus funciones de órgano directivo como ente autónomo.⁴⁹

Sin embargo, no consiguió ocuparse en solitario de todas las cuestiones de la política de emigración, pues algunas competencias importantes permanecieron en otros organismos como el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Educación y la Organización Sindical. Fue esta última en particular la que en los primeros años se enfrentó en una difícil relación competitiva con el IEE. El enfrentamiento concernía por una parte a la tramitación de las operaciones emigratorias en las provincias a consecuencia de ofertas de empleo desde el extranjero (a través de las Oficinas Sindicales de Colocación, pertenecientes al Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación – que al la vez dependía de la Dirección General de

⁴⁷ Ley de 17 de julio de 1956 (*Creadora del Instituto Español de Emigración*), Boletín Oficial del Estado (BOE) 18/07/1956.

⁴⁸ Ley 93/1960 de 22 de diciembre de 1960 (*Bases de ordenación de la emigración*), BOE 23/12/1960. Decreto 1.000/1962 de 3 de mayo de 1962 (*Ley de ordenación de la emigración*), BOE 15/05/1962. Véase también el comentario de Martínez Cachero y Vázquez Mateo (1964).

⁴⁹ Fernández Vicente (2005a), pp. 24-27.

Empleo)⁵⁰, y, por otra parte, a la asistencia de los emigrantes en el extranjero. La Organización Sindical Española (OSE) mantenía desde 1943 las competencias para las migraciones interiores e intentaba extenderlas a las migraciones exteriores. Más allá de su implantación en todo el país y su labor en materia de colocación y asesoramiento, la OSE además designaba los agregados laborales en el exterior. Con su pretensión de realizar una política exterior paralela se enemistó con el Ministerio de Asuntos Exteriores y, después de su creación, también con el IEE. Aún después de la solución del conflicto con la Ley de 1962, miembros del OSE ocupaban puestos en el IEE.⁵¹ Pero también años más tarde el IEE se quejaba de las competencias compartidas:

«En su presencia exterior la emigración española tiene una compartida personalidad: Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo, Dirección General del Instituto Español de Emigración. Todos estos organismos o Direcciones Generales, tienen instituidos sus propios servicios e incluso direcciones de emigración. En reuniones todos envían delegados propios, con sus criterios y conceptos. No obstante esta confluencia de departamentos o direcciones incluso de nuestro Ministerio NO EXISTE:

- a) Previsión de nuestra política de cupos emigratorios u operaciones que recomienden la misma. Por el contrario nuestras informaciones son plenamente contradictorias [...]
- c) La clandestinidad pese a esta abundante atención de Direcciones y Ministerios es SUPERIOR a las operaciones contratadas o controladas por nuestros Organismos.
- d) Los Planes Asistenciales se diluyen en subvenciones impregnadas de un anacrónico sentido de caridad, que no marcan o avalan una política de atención al emigrante.
- e) No existe una información de empleo o puestos de trabajo por sector y provincias que hagan posible el retorno y asentamiento del emigrante.
- f) No existe una previsión de alojamiento o viviendas que abarquen la vuelta del obrero español.
- g) Sin duda alguna, el ahorro del emigrante, la enseñanza para sus hijos, la defensa del emigrante ante los tribunales de trabajo, son aspectos muy alejados de nuestra iniciativa.
- h) Las designaciones de delegados o viajeros para efectuar inspecciones de barcos u operaciones de emigrantes en Europa, Hispanoamérica, Australia etc. se hacen sin conocimiento o consulta del Instituto Español de Emigración, siendo designados por la Dirección General de Empleo que recoge y conoce los Informes posteriores.

[...] De esta confusión de personalidades y compartidas funciones se han ido beneficiando otros Ministerios de nuestra Administración que disponiendo de nuestros fondos han fortalecido sus plantillas creando las figuras de: Delegados Consulares, también llamados Agregados Sociales para atender asuntos de emigración. Asistentes y asistentes sociales contra nuestros propios presupuestos o consiguiendo asignaciones específicas a través del Tesoro para atender debidamente a los emigrantes [...].»

Quejas que llevaban al IEE a reivindicar:

- a) Modificar la Ley de 17 de julio de 1956 [...] que ofrece los resultados no muy halagüeños [...].
- b) Como medida más práctica y sin esperar al dictado oficial de una nueva Ley concentrar en el Instituto Español de Emigración TODA ACTIVIDAD, PERSONALIDAD O GESTION DE EMIGRACION dentro del Ministerio de Trabajo.
- c) Dictando de un amplio y detallado programa de política migratoria [...].»⁵²

⁵⁰ Carta del DG al Secretario General Técnico del Ministerio de Trabajo del 13 de abril de 1961, ACMT Dep.1 S^a Gral. Técnica Rel. Entrega n° 103 Legajo 21-22 (E-329).

⁵¹ Baeza Sanjuán (1998), pp. 101-104; Martínez Cachero y Vázquez Mateo (1964), pp. 101-102. Otras instancias con competencias en materia de emigración eran el Consejo de Ministros, el Consejo de Estado, los Ministerios del Ejército y de la Marina, el Ministerio de la Gobernación, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Movimiento. Martí Buñil (1955), pp. 355-364.

⁵² Escrito del 29.11.1966, ACMT Dep.1 Subsecretaría Rel. Entrega n° 143 E-248 Legajo 31. Obviamente en conexión con un planteamiento para un nuevo Decreto Ley para la creación de la Dirección General de Emigración. Énfasis en el original.

Como consecuencia del desbarajuste por las competencias y de la falta de eficiencia que originó, muchas de las decisiones en materia de emigración, en parte contradictorias, quedaron en nada, para de nuevo tomarse otras decisiones que correrían la misma suerte.

Para alcanzar los objetivos de la política económica se integró la emigración en los Planes de Desarrollo (a partir de 1964), calculando una emigración anual adecuada en base a la relación entre el crecimiento de la población y la creación proyectada de nuevos puestos de trabajo.⁵³ No obstante, las previsiones manejadas ya en el I Plan de Desarrollo quedaron desde el comienzo superadas «por el diferente comportamiento de la emigración en el tiempo transcurrido, muy superior al previsto», lo que el IEE explicaba argumentando que «el grado de subempleo de la estructura economía española era superior al previsto».⁵⁴ Con la oferta de trabajo en el extranjero, el Estado podía mostrar a modo de propaganda que también se preocupaba por cumplir con el mandato de las Leyes Fundamentales que defendían el derecho al empleo.⁵⁵ El punto de vista defendido oficialmente de que la emigración era una parte esencial de la planificación del mercado laboral y de que había realizado una importante aportación al desarrollo de España⁵⁶ —hasta llamarla una especie de Plan Marshall de la economía española⁵⁷— se aceptó durante mucho tiempo. Según este punto de vista, la emigración habría contribuido a reducir el desempleo en los años sesenta, mientras que el retorno en los setenta lo habría incrementado.⁵⁸

Ródenas Calatayud demostró no obstante en su estudio sobre emigración y economía que los efectos reales de descongestión del mercado laboral fueron mínimos, ya que la mayor parte de la emigración sólo fue temporal y en lugar de una emigración definitiva más bien se había tratado de una rotación (calculada) de mano de obra que más bien llevaba consigo una reducción de la presión salarial.⁵⁹ Además, Ródenas hace hincapié en que no todos los emigrantes venían del grupo de los desempleados, sino que se trataba muchas veces de personas que tenían trabajo, siendo más o menos todos parte de la población activa. Concluye la autora que de este modo la distensión del mercado de trabajo solo aparece como una estrategia indirecta. En cambio, por lo que respecta a las remesas de los emigrantes y a su función como favorable fuente de divisas para reducir el déficit de

⁵³ El cálculo se basaba sobre la población del año 1955, que se proyectaba basándose en el crecimiento natural más el crecimiento esperado por los cambios estructurales, y se la relacionaba con la proyección sobre la creación de puestos de trabajo hasta 1972. Se calculaba así un excedente de mano obra y junto con el número de familiares dependientes una cifra total para la emigración. Dividido por los años proyectados resultaba en una cifra de algo más de 80.000 emigrantes anuales. Instituto Español de Emigración (1959a), p. 90. Véase Kreienbrink (2008b).

⁵⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de enero de 1965, p. 8.

⁵⁵ Según Nack (1988), p. 210, «la violación de la Ley Fundamental que había tenido lugar con la determinación económica de la emigración, volvió a legitimarse mediante una subordinación de la emigración a objetivos fijados en la Ley Fundamental». Se refiere aquí al art. 8 del Fuero del Trabajo.

⁵⁶ P. ej. el entonces Ministro de Trabajo de la Fuente ante la Comisión de Trabajo de las Cortes durante el debate sobre la nueva Ley de Emigración de 1971, BOCE, Apéndice n° 231 de 8/9/13 de julio 1971, p. 5.

⁵⁷ Fernández Vicente (2005b), p. 92; Martí Bufill (1955), pp. 322-323. También el procurador Fernández Villaverde ante las Cortes, BOCE, n° 538 de 14/07/1956, p. 10762.

⁵⁸ Cf. Campos Nordmann (1976); Campo Urbano y Navarro López (1987).

⁵⁹ Ródenas Calatayud (1994); Ródenas Calatayud (1998). La autora demuestra por medio de la consideración de las cifras de salida anuales, que a partir de 1969, se puede observar un impacto pequeño. Sólo entre 1970 y 1971 la emigración pudo ayudar realmente a disminuir el desempleo, aunque en menos de un punto. Sin el retorno, que tuvo un volumen de más del doble entre 1960 y 1973 comparado con los años entre 1974 y 1985, el paro incluso hubiera sido en algunos años mayor.

la balanza de pagos y como contribución al crecimiento⁶⁰, el objetivo propuesto sí pudo lograrse en parte.⁶¹ Aunque también aquí hay que tener una cierta cautela, ya que la función de las remesas sobre la balanza de pagos debe ser revisada por el defectuoso tratamiento contable.⁶² En definitiva, hay que constatar que la política de emigración con respecto a Europa se había convertido a finales de la década de los cincuenta en un componente activo de la política económica. La emigración representaba un factor de desarrollo aunque, debido a las relativizaciones que se han mencionado, no se puede valorar como se había hecho antes como una verdadera «necesidad funcional»⁶³ de la economía española.

Para poner en práctica los planteamientos desarrollistas en su vertiente exterior España firmó convenios bilaterales de contratación con los respectivos países europeos.⁶⁴ Estos convenios de reclutamiento, conjuntamente con los acuerdos complementarios, definieron el marco legal de las relaciones laborales (contratación, condiciones laborales, salarios, alojamiento, reagrupación familiar, disfrute de la seguridad social) de los trabajadores españoles en el extranjero y regularon los mecanismos de las transferencias de divisas. Aunque en su forma eran básicamente iguales, los convenios sometían los detalles a las demandas de cada uno de los países de contratación.⁶⁵ España firmó convenios con Bélgica en 1956, Alemania en 1960⁶⁶, Francia⁶⁷, los Países Bajos y Suiza en 1961, así como con Austria en 1964. Por lo general se complementaban con diversos acuerdos de coordinación de los sistemas de seguridad social.⁶⁸ Con estos convenios el Estado pretendía que los trabajadores españoles disfrutaran en el extranjero de la protección legal vigente en España. Sin embargo, las oficinas españolas en el extranjero apenas tenían posibilidades de actuar, si es que llegaban a mostrar en algún momento un interés activo por hacerlo.⁶⁹

En general, las posibilidades de imponer a los países de contratación las ideas propias en política migratoria resultaron bastante limitadas para España. No obstante, la investigación reciente, por lo menos en el caso de Alemania, acredita la habilidad de la diplomacia española a la hora de conseguir sus metas, es decir el convenio deseado –aunque, eso sí, sólo en la medida en que el convenio era considerado conveniente también por parte alemana.⁷⁰ Evidentemente los países de contratación perseguían sus propios intereses, en parte opuestos a los intereses de España. Sobre todo por lo que respecta a la admisión, algunos países como Fran-

⁶⁰ Instituto Español de Emigración (1959a), pp. 119-120.

⁶¹ Por término medio cubrieron un 22 % del déficit comercial entre 1959 y 1986. Oporto del Olmo (1992), pp. 215-231. Véase también Mancho (1978), pp. 55-73; Campos Nordman (1976), pp. 93-118.

⁶² Rengifo Calderón y Oporto del Olmo (2005), p. 160.

⁶³ Sobre la tesis de la necesidad funcional Nack (1991), pp. 46-60; Navarro López (1981), p. 26.

⁶⁴ Colección de los textos en Manjón Manjón y Núñez González (1997), pp. 1177-1280.

⁶⁵ P. ej. el convenio con Alemania contenía regulaciones, a diferencia del convenio con Francia, sobre la reagrupación familiar.

⁶⁶ Un primer convenio con Alemania sobre el intercambio anual de 150 trabajadores data de 1952. Acuerdo de 25 de enero de 1952, BOE 16/06/1953. Baeza Sanjuán (1998), p. 110. Lehmann (2006), p. 116.

Sobre la emigración española a Alemania Rengifo Calderón (1966a); Sánchez López (1969), pp. 41-95; Kreienbrink (2000); Sanz Díaz (2005), pp. 895-1069.

⁶⁷ En 1956 ya se había acordado un convenio sobre migración de temporada. Rubio (1974), pp. 295-297; Fernández Vicente (2004), pp. 122-141. Véase también Parra Luna (1981).

⁶⁸ Para un listado de estos convenios véase *Convenios de Seguridad Social y legislación de aplicación*, en Revista de Economía y Sociología del Trabajo, 8-9 (1990), pp. 148-151.

⁶⁹ Según Ortiz-Arce (1983), pp. 291-292, la relativa estabilidad de los trabajadores españoles en el extranjero se debía a la buena coyuntura, y no a las intervenciones asistenciales del Estado español.

⁷⁰ Steinert (1995), pp. 290-296; Lehmann (2006), p. 123.

cia o Alemania hicieron finalmente caso omiso a los intentos españoles de controlar la emigración. La política laboral de ambos países tenía poco que objetar a la legalización de los emigrantes extranjeros a posteriori y a concederles un permiso de trabajo a pesar de haber entrado en el país en calidad de turistas (la llamada tercera vía, a par de la emigración asistida por el IEE y la entrada con un visado de trabajo expedido por los consulados en España). En cambio, para España se trataba de emigración «irregular» o «ilegal»⁷¹. La implantación de un pasaporte especial para emigrantes, el pasaporte «E», para –conforme con la tradicional lógica del control– «hacer efectivo el control en la emigración continental, evitando que se emigre con pasaporte de turista por las fronteras pirenaicas»⁷², no tuvo mucho efecto. Por ejemplo Alemania aceptaba solo por un periodo muy reducido la exigencia de la entrada exclusiva con pasaporte «E», así que España derogó con Orden de 21 de diciembre de 1961 esa exigencia.⁷³ Pero también posteriormente, todos los intentos de impedir, además de las legalizaciones en el país de destino, las salidas no asistidas por el IEE, fracasaron debido tanto a la oposición de los representantes de intereses alemanes como a la existencia de emigraciones en cadena en forma de redes familiares.⁷⁴ En el caso alemán, entre 1960 y 1973 se calcula que, en promedio, la tercera parte (con tendencia descendente) de los emigrantes laborales emigraron sin pasar por el control del IEE.⁷⁵ Las estimaciones para el caso francés llegan hasta un 80% de inmigrantes españoles que, entre mediados de los años cincuenta y mediados de los sesenta, recibían un estatus legal solo después de su entrada al país.⁷⁶

De forma similar, los países de contratación tampoco aceptaban la intención de España de seleccionar unilateralmente a los emigrantes y de enviar al extranjero sólo a los no cualificados. Así, por ejemplo, las autoridades francesas controlaban con relativa laxitud el estado de salud de los solicitantes, mientras que la calificación se examinaba rigurosamente. Al fin y al cabo no estaba previsto invertir fondos en la formación de la nueva mano de obra. Tras la disposición por parte de Francia para legalizar a posteriori a los extranjeros, lo que reducía las largas esperas oficiales en España, se escondían también objetivos demográficos.⁷⁷

Con vistas a los emigrantes instalados en los países de contratación, la asistencia social in situ por parte de las autoridades españolas tenía un papel importante al menos, si nos ceñimos a lo expresado en las regulaciones. El objetivo mantenido era que los emigrantes, más allá del proceso migratorio, tuvieran acceso en el extranjero a los mismos derechos que los trabajadores del país. Una situación que no siempre se daba, por lo menos desde el punto de vista del IEE, pero que se estaba mejorando por su actuación:

«es innegable el hecho de la discriminación existente respecto de los trabajadores extranjeros [...] hay que exigir además de unas buenas condiciones económicas, un mínimo de consideraciones

⁷¹ Sanz Díaz (2004).

⁷² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p 8.

⁷³ Además los emigrantes con tal pasaporte se habían vistos discriminados en comparación con los portadores de un pasaporte de turista. Steinert (1995), pp. 297-299.

⁷⁴ Sanz Díaz (2004), pp. 76-112; Sanz Díaz (2005), pp. 959, 968.

⁷⁵ Sanz Díaz (2004), pp. 17-20.

⁷⁶ Fernández Asperilla (1998), p. 65.

⁷⁷ Fernández Vicente (2004), pp. 53-55.

personales y sociales. [...] El Director General manifiesta que es evidente que los países de recepción han comprendido esta realidad y con ello se ha producido en el caso de 1965 una mejora de disposiciones legales (vivienda, reagrupación familiar), de servicios sociales a la inmigración, y ciertas campañas sobre la opinión pública a fin de modificar actitudes hacia los trabajadores huéspedes [...] y en lo referente a seguridad social con la firma de Convenios sobre este tema.»⁷⁸

La nueva Ley de Emigración que se aprobó en 1971 –a causa de insuficiencias demostradas durante la ejecución de la ley anterior con el trasfondo del descenso de la emigración y la existencia de grandes colectivos de españoles en el exterior– tuvo una especial consideración hacia las necesidades sociales.⁷⁹ Esa especial consideración puede ser leída en clave del retorno de los emigrantes, dada la concepción de que «el hecho emigratorio no se cierra hasta la reincorporación del emigrante»⁸⁰ a España. La idea subyacente a tal concepción era que la mano de obra cualificada debería regresar en provecho de la economía española. Para no obstaculizar el deseado retorno de los emigrantes, en primer lugar, se intentó dificultar la integración de los españoles en el extranjero mediante la creación de asociaciones y centros para españoles. El IEE, dentro de su labor asistencial, se esforzó en la instalación de Casas de España que debían ser equipadas por regla general con «oficinas laborales, asistente social, restaurante económico administrado por el Instituto, biblioteca, salón de proyección, aulas para enseñanza del idioma, tanto a adultos como a hijos de emigrantes y salas de reuniones y de juegos.»⁸¹ Estos lugares de encuentro estaban previstos para ayudar a fomentar la conservación de la identidad española y la conexión con el país. Con el curso de los años y con carácter creciente a finales de los sesenta y a comienzos de los setenta, las autoridades españolas temían un descenso de esta conexión. Con un auge en la movilización política de los trabajadores tanto en España como en el extranjero, surgió por tanto la idea de controlar a los españoles en los países de acogida para evitar la infiltración de ideas «falsas» procedentes de la sociedad de acogida o de la oposición política que actuaba en el extranjero.⁸² Para tal intención se podían instrumentalizar, hasta cierto punto, los centros españoles, al menos si estaban vinculados a las representaciones diplomáticas. Consecuentemente, el IEE procuró evitar subvencionar a tales centros sospechosos de hacer una política «antiespañola»⁸³ o «campañas creadoras de auténtica animosidad contra España, o en el mejor de los casos, de profundo desaliento». Los instigadores de tales campañas –según el análisis del Instituto– eran el Partido Comunista de España, capellanes españoles, los socialistas, sindicatos de los países de recepción y hasta algunos órganos de asistencia social como p.ej. la Cáritas alemana. Ante semejante desafío el IEE tenía que reforzar sus actividades de asistencia⁸⁴ más allá de «la idea de pura beneficiencia» que había informado tradicionalmente la política asistencial de España, como se expresaba

⁷⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 7.

⁷⁹ Ley 33/1971 de 23 de julio de 1971 (*Ley de emigración*), BOE 23/07/1971. Véase las explicaciones sobre las medidas sociales del entonces Ministro de Trabajo, de la Fuente, ante las Cortes, BOCE, Apéndice n° 231 de 8/9/13 de julio 1971, pp. 5-7.

⁸⁰ Nota-Informe sobre los informes elevados al Consejo de Ministro del 20.3.1970, ACMT Dep. 1, sin catalogar.

⁸¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 24 de noviembre de 1972, p. 9.

⁸² Fernández Vicente (2003b), p. 99.

⁸³ Nota-Informe sobre los informes elevados al Consejo de Ministro del 20.3.1970, ACMT Dep. 1, sin catalogar.

⁸⁴ Informe sobre la acción político-social en el exterior abril 1973, ACMT Dep. 1, sin catalogar.

en un informe del año 1970.⁸⁵ Resulta interesante constatar que, por ejemplo, el Gobierno alemán tenía preocupaciones parecidas con respecto a la movilización comunista/socialista de los trabajadores españoles, al temer que estos pudiesen convertirse –en plena Guerra Fría– en adversarios de la República Federal de Alemania.⁸⁶

Para contrarrestar posibles o hipotéticos peligros de desentendimiento de los emigrantes con la España oficial el IEE trató de emplear un amplio abanico de medidas. Se intensificó, y de forma más acentuada aún con la Ley 33/1971, el esfuerzo por ofrecer una formación adecuada a los hijos de los emigrantes, razonando que una insuficiente formación en el país de residencia cortaría «las posibilidades de volver a España.»⁸⁷ Para la familia entera se abogó por equiparar sus derechos con los de los españoles en España, asunto que se llevó a cabo solo por pasos. En total se presentó una amplia gama de medidas asistenciales con vistas al retorno, como se aprecia en la siguiente relación del año 1976, ya unos años después del cierre del reclutamiento:

«[I]ntensificación del programa de ayudas que se destinan a la formación profesional del emigrante en el extranjero, de forma que ello le permita, de un lado, una prolongación y mejor inserción en el mundo de trabajo en que se encuentra, y de otro incorporarse con mayor facilidad, en caso de regreso a España [...] Con relación a la vivienda, en el establecimiento de normas jurídicas que garanticen la reserva, de un cupo en las viviendas de protección oficial y fórmulas para la concesión de créditos preferentes. Respecto al patrimonio familiar, en el establecimiento de exenciones aduaneras y fiscales para los enseres familiares. En cuanto al nuevo trabajo en España, se concede una ayuda a los retornados en situación de paro, consistente en el 75% del salario mínimo interprofesional, más las cuotas de la Seguridad Social, durante un período de seis meses. [...] la puesta en marcha de cursos intensivos de readaptación y perfeccionamiento dirigidos al trabajador que retorna y, en el caso de sus hijos en edad escolar, la concesión de ayudas a estudios, de forma automática durante el primer año de su reinserción [...] asimismo gozan de preferencia a la hora de ocupar puestos escolares en colegios nacionales.»⁸⁸

Todos estos intentos de fomentar el retorno a España dieron como resultado la construcción de lo que Pascual de Sans denomina un verdadero «mito del retorno».⁸⁹ Pero en lugar de transmitir a los emigrantes «en cada momento el generoso aliento de España»⁹⁰, en la práctica la asistencia en el extranjero resultó insuficiente.⁹¹ Las ayudas concretas fracasaban a menudo en medio de una maraña burocrática de competencias. Además, como las ayudas se concedían en parte en base a criterios ideológicos y políticos, que los organismos oficiales, como por ejemplo los agregados laborales, podían considerarse más bien elementos de control político e incluso de represión, encargados de impedir que las comunidades de emigrantes recibieran la influencia de ideas no gratas al régimen.⁹² Además, por lo menos en parte, las medidas incluso se contradecían. Mientras que por una parte el objetivo debía ser el retorno, por otra la Iglesia había impuesto su posición en la Ley de 1971 para fomentar por motivos mo-

⁸⁵ Nota-Informe sobre los informes elevados al Consejo de Ministro del 20.3.1970, ACMT Dep. 1, sin catalogar.

⁸⁶ Aschmann (1999), pp. 325-333.

⁸⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 1 del 23 de noviembre de 1971, p. 3.

⁸⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 16.

⁸⁹ Pascual de Sans (1993).

⁹⁰ Ministro de Trabajo Sanz Orrio ante las Cortes, BOCE, n° 687 de 19/12/1960, p. 14375.

⁹¹ Cazorla Pérez (1983), p. 151. Especialmente crítico Barrutieta Sáez (1976), p. 31.

⁹² Baeza Sanjuán (1998), pp. 116-123; Sanz Díaz (2005), pp. 970-979.

rales la reagrupación familiar en el extranjero. Lo cual a su vez motivó que la emigración pasara de ser un asunto a corto plazo a convertirse en una emigración a largo plazo o incluso definitiva.⁹³ Y también las medidas de apoyo a los trabajadores retornados fueron evaluadas por los observadores contemporáneos como insuficientes. Éstos opinaban incluso que ni siquiera existía una política de retorno en España porque el Gobierno estaba mucho más interesado en la afluencia de los ahorros de los emigrantes.⁹⁴ Esto concuerda con el hecho de que no se instalara hasta 1974 una sección para la asistencia de los retornados en el Ministerio de Trabajo, es decir, años después de la aprobación del fundamento legal.

Mientras, independientemente del hecho de que la inmensa mayoría de la emigración de los años sesenta y setenta se dirigía hacia países europeos, los responsables del IEE nunca perdieron de vista la corriente migratoria hacia América Latina. En comparación con los años cincuenta habían cambiado las condiciones para la emigración. Frente a Europa, América Latina fue perdiendo su atractivo debido a la inestabilidad política, al creciente militarismo y a las crisis económicas de los años sesenta. En razón del fuerte crecimiento demográfico en los Estados latinoamericanos, dejó de ser necesaria una elevada cuota de inmigración, a pesar del auge económico que tuvo lugar simultáneamente.⁹⁵ Sólo se requerían trabajadores especializados y técnicos con una formación especializada para la industria y para la supervisión de obras de infraestructura. Además, a fin de urbanizar regiones hasta entonces despobladas, también se esperaba la llegada de una cantidad limitada de inmigrantes, así como de los familiares que viajaban posteriormente para reunirse con ellos, con lo cual quedaba asegurado el arraigo de los que ya residían en el país. Por parte española, no obstante, a finales de los años cincuenta sólo se hablaba de fomentar la emigración agrícola, mientras que había que impedir la emigración de trabajadores especializados.⁹⁶ Se trataba de una postura razonable, pues mientras que el país tenía un excedente de trabajadores agrícolas, necesitaba a los trabajadores profesionales para su propia reconstrucción. Pero este punto de vista fue cambiando con la progresiva reducción de las posibilidades de emigrar. Bien es verdad que las referencias a las relaciones especiales con los Estados latinoamericanos siguieron desempeñando un papel importante en las declaraciones; sin embargo, en la retórica pasó a un primer plano la cooperación con el objetivo del desarrollo económico. Los actores españoles subrayaban ahora la importancia de la colaboración que el país podía prestar al desarrollo económico y al progreso social en América Latina.⁹⁷ Por su compromiso histórico y el espíritu de la cooperación, España iba a poner a disposición de los Estados latinoamericanos el personal cualificado necesario en el marco de sus posibilidades, aunque el propio país lo necesitara. El personal especializado español, opinaban los actores del IEE, era especialmente apropiado para el trabajo de reconstrucción, al compartir con los latinoamericanos el idioma, el entendimiento de problemas y el modo de ver la vida. Pero lo

⁹³ Fernández Vicente (2003b), p. 52.

⁹⁴ Borreguero González (1981), pp. 229-232. Igual Barrutieta Sáez (1976), p. 30; Parra Luna (1981), p. 128.

⁹⁵ Bernecker y Tobler (1996), pp. 32-42.

⁹⁶ Cf. las conclusiones del II Congreso de la emigración española a ultramar 1959. Instituto Español de Emigración (1960), p. 135.

⁹⁷ Así p. ej. el entonces Director General del IEE Rengifo Calderón (1966b), pp. 15-16.

que aquí se presentaba como muestra de la solidaridad entre países en vías de desarrollo, pues al fin y al cabo España en aquel entonces también lo era, no constituía únicamente un acto de compromiso fraternal. Más bien estaban conectados a ello los propios intereses económicos, pues esta forma de emigración (de un modo vagamente especificado) tenía la función de contribuir a fortalecer el comercio exterior español⁹⁸, lo que coincidía con aquellas opiniones de los años cincuenta que, en vista de las remesas que fluían a España, habían calificado la emigración como un Plan Marshall para España.⁹⁹ En palabras del entonces Director General del IEE Álvaro Rengifo: «Una reflexiva política emigratoria, en engarce con nuestra política comercial exterior [...], es indispensable. De ella dependerá nuestra presencia en Iberoamérica, hoy prácticamente ineficaz, y en definitiva nuestra medida económica. De esta política emigratoria depende también no sólo la expansión económica de España, sino también su presencia en todos los órdenes.»¹⁰⁰

Pero después de todo, el hecho de subrayar la solidaridad de la ayuda no era más que un embellecimiento de la reacción española al recorte progresivo de las posibilidades de emigración transatlántica. Sin embargo, España propugnaba una política migratoria dirigida o «planificada»¹⁰¹ que contenía el programa de la llamada «emigración selectiva»¹⁰², que no era otra cosa que un exhaustivo acatamiento de las condiciones impuestas por América Latina a la inmigración. De forma análoga a lo que se hizo con los Estados europeos se firmaron convenios de emigración: el primero en 1956 con la República Dominicana, en 1960 con Argentina y Brasil, en 1961 con Chile y en 1965 con Paraguay.

Para tramitar sin dificultades los procedimientos acordados para la emigración asistida, el IEE creó en 1965 un departamento especial, la Oficina de Colocación Profesional y Técnica, que había de encargarse de acoplar las peticiones de los Estados latinoamericanos con las demandas de los trabajadores especializados españoles interesados en emigrar. A su vez, se inauguró en Vigo la Casa de América, con el objetivo de formar a personal especializado como instructores. El contenido de la formación no era sólo la capacidad técnica sino también conocimientos sobre el país de destino y sobre España.¹⁰³ Pero de estos programas surgieron sólo unos pocos emigrantes, en parte porque las capacidades de formación en Vigo eran limitadas, en parte también porque en España no se habían encontrado trabajadores adecuados a las pocas solicitudes concretas de personal cualificado que había recibido el IEE.¹⁰⁴ Esta modalidad de emigración asistida fue disminuyendo, pero siguió realizándose incluso una vez finalizado el régimen.¹⁰⁵

⁹⁸ Rengifo Calderón (1966c), pp. 9-13; Rengifo Calderón (1966b), p. 15.

⁹⁹ Martí Bufill (1955), pp. 322-323.

¹⁰⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 8.

¹⁰¹ El Procurador Fernández Villaverde, BOCE, n° 538 de 14/07/1956, p. 10761, decía que sólo debían irse los «útiles»

¹⁰² Vázquez Mateo (1968).

¹⁰³ Vázquez Mateo (1968), pp. 99-101.

¹⁰⁴ Instituto Español de Emigración (1972), p. 87.

¹⁰⁵ Palazón Ferrando (1993b); Palazón Ferrando (1993a), pp. 113-128.

El colofón de la historia del Instituto Español de Emigración como institución autónoma: la fase democrática hasta 1984

El final de la emigración masiva coincidió cronológicamente con el final del sistema franquista y con la transición de España a la democracia. Con el cierre del reclutamiento en Alemania y Francia (1973/1974) descendieron considerablemente las cifras de la emigración asistida a los países europeos. Si habían llegado a superar los 100.000 al año una vez más tras la crisis de la segunda mitad de los años sesenta, las cifras empezaban a desplomarse hasta llegar en 1976 a un nivel de 12.000. Los próximos diez años la emigración asistida se movería en un promedio de unos 14.500 con ligera tendencia alcista. El destino de América Latina ya no jugó ningún papel, con cifras decrecientes desde apenas 3.800 en 1973 hasta apenas 1.300 en 1984.¹⁰⁶

La emigración y el retorno siguieron siendo temas políticos, a pesar de los cambios profundos, pero temas que ahora podían discutirse en público. La reglamentación anterior cambió considerablemente desde el punto de vista cualitativo, pues la nueva Constitución Española de 1978 mencionaba en su artículo 42 la especial salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los «trabajadores españoles en el extranjero» y comprometía la orientación de la política hacia su retorno.¹⁰⁷ Desapareció así de la discusión la cuestión del derecho a emigrar, siendo el nuevo planteamiento el facilitar a los españoles emigrantes el acceso a los derechos garantizados por la Constitución. De acuerdo con este nuevo principio la actuación de la administración tenía que considerar a los emigrantes como «ciudadanos de primer orden» y no como «excedente humano». A la vez los (nuevos) responsables del IEE entendían que éste había de operar «ajeno a cualquier parcialización de proyectos, de intenciones, de politización y [...] con la máxima amplitud ideológica y el mínimo de parcialidad».¹⁰⁸

Pero a pesar de las bajas cifras de emigración el IEE todavía en 1978 se atenía a la percepción de que la emigración era «un factor estructural de nuestra realidad social y económica» y que este hecho seguiría teniendo «plena vigencia hasta, por lo menos, finales de la década de los ochenta».¹⁰⁹ Abogaba por el principio de rotación en la emigración y quería abrir para los posibles emigrantes «nuevas áreas de emigración o ampliando las actuales».¹¹⁰ Por lo tanto era necesaria todavía una política emigratoria que reuniese aspectos tanto tradicionales como nuevos, adaptados estos últimos a los nuevos tiempos:

- «1.º Defensa de los derechos de los emigrantes en el interior, en estrecho contacto con las Centrales Sindicales.
- 2.º Democratización del Instituto Español de Emigración.
- 3.º Una política internacional enérgica, y no mendicante, en materia de derechos de los emigrantes, mediante negociaciones con la CEE y con los países europeos y americanos, en las que participen los mismos emigrantes.
- 4.º Una política de democratización intensa de los programas de asistencia a la emigración en el exterior.

¹⁰⁶ Vilar y Vilar (1999), pp. 77-81, indican sólo las cifras oficiales de emigración asistida. La nueva serie estimada de emigración hacia América Latina indica cifras más altas, Yáñez Gallardo (1994), pp. 120-123.

¹⁰⁷ Art. 42 CE: «El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno».

¹⁰⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n.º 10 del 27 de abril de 1978, p. 1.

¹⁰⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n.º 10 del 27 de abril de 1978, p. 15.

¹¹⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n.º 10 del 27 de abril de 1978, p. 15.

- 5.º Elaboración y puesta en marcha en práctica, a pesar de todas las dificultades que plantea, de una política educativa que tenga en cuenta los auténticos problemas de los emigrantes y de sus hijos que el Instituto cree que constituye una exigencia de primer rango de todos nuestros emigrantes.
- 6.º Puesta en práctica de un plan coherente de asistencia al emigrante retornado.
- 7.º Una constante labor de saneamiento de las finanzas de Instituto.»¹¹¹

Sin embargo, para hacer efectiva la democratización del Instituto –incluyendo el crear posibilidades para «elegir democráticamente representantes de los emigrantes, que canalicen y planteen sus demandas y puntos de vista ante los organismos responsables de la política española en materia de emigración»¹¹²– y para poder reclamar en última instancia al Tribunal Constitucional los derechos concedidos a los emigrantes, muchos expertos mantenían la opinión de que era necesaria una nueva ley ejecutiva.¹¹³ Sin ella existía el riesgo de que el mandato constitucional se quedara en nada más que en una declaración de buena voluntad, como otras contenidas en la Constitución, carente de un compromiso legal vinculante.¹¹⁴ Y de hecho sí pareció que iba a acabar siendo así, pues en los años siguientes, a pesar de las repetidas interpelaciones y promesas parlamentarias, no se llegaría a formular una nueva Ley de Emigración y/o Retorno.

Las Cortes constituyentes ya habían aceptado a consideración por unanimidad una proposición de Ley de asistencia al emigrante retornado presentada por el Partido Socialista (PSOE) en la oposición.¹¹⁵ Debido a la disolución del Parlamento poco después, la iniciativa quedó invalidada. En la siguiente legislatura, el Gobierno de la UCD (Unión de Centro Democrático) anunció una Ley de Emigración que sin embargo no presentó. El Gobierno confirmaba reiteradamente la necesidad de una nueva ley y admitía que la Ley aún vigente había surgido antes de la Constitución como interpretación del derecho de emigración, que otorgaba un importante papel al ya extinto sindicato vertical del Estado, y que había que reformar varios aspectos, como la acentuación del retorno en lugar de la emigración. Pero tal reforma o refundición iba a requerir un estudio detallado de las necesidades de los emigrantes en el extranjero, lo que llevaría mucho tiempo.¹¹⁶ Este modo de razonar daba la sensación de que con la disminución de la importancia económica de la emigración para España se había relajado también el interés de las Administraciones por ella. Por otra parte no se podía ignorar el tema, pues todavía residían varios millones de ciudadanos españoles fuera del país (2,7 millones en 1977).¹¹⁷ A su vez el Gobierno lo tenía fácil ya que buena parte de las demandas presentadas a favor de la situación de los españoles en el extranjero no podían ser cumplidas por España, sino por los países de inmigración. En este sentido, el Gobierno podía sencillamente, por lo menos con respecto a Europa, remitirse a las negociaciones sobre la adhesión a la Comunidad Europea.

¹¹¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, pp. 8-9.

¹¹² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 9.

¹¹³ Sánchez Agesta (1983), p. 42; Solé-Tura (1983), p. 65.

¹¹⁴ Cazorla Pérez (1983), p. 159.

¹¹⁵ Diario de Sesiones de las Cortes Generales (DSC), Legislatura Constituyente, Pleno, n° 147, de 21/12/1978, pp. 5920-5928. Todos los grupos parlamentarios (UCD, PSOE, PCE, AP) destacaron el especial papel de los emigrantes y su contribución al desarrollo del país.

¹¹⁶ Respuesta del Ministro de Trabajo Rodríguez-Miranda Gómez (UCD) a una interpelación sobre política de emigración. DSC, I Legislatura, Pleno, n° 218, de 25/02/1982, pp. 12825-12832.

¹¹⁷ Cabezas (1979), p. 29.

El nuevo Gobierno socialista elegido en 1982, que en su programa electoral había defendido la reivindicación de una Ley de Emigración, manifestó finalmente que ya no preveía la redacción de una ley completa, sino que pretendía aplicar una solución sectorial y horizontal. Como argumento expuso que una serie de materias relevantes como el derecho electoral de los emigrantes, la conservación y recuperación de su nacionalidad española, cuestiones en materia de educación y formación, así como del servicio militar, tenían que regularse mediante las correspondientes leyes y que en parte ya estaban reglamentadas; lo mismo ocurría con el tema de los retornados y de su integración, sobre el cual existían normativas como la Ley de Protección de Desempleo. Además de los temas que quedaban reservados a los acuerdos bilaterales y a la inminente adhesión a la CE, sólo quedarían por aclarar en una Ley de Emigración la definición y la estructura del Instituto Español de Emigración, así como la forma y el grado de participación de las organizaciones de emigrantes. Pero precisamente esto último estaba tan poco definido, que no se había podido presentar todavía (en 1984) ninguna proposición de Ley.¹¹⁸ Una vez consumada la adhesión a la Comunidad Europea, el Gobierno remitió a la correspondiente normativa del capítulo social del Tratado de Adhesión que vaciaría de sentido gran parte de las reivindicaciones de la oposición sobre una Ley de Emigración.¹¹⁹

El asunto de la estructura institucional del IEE se resolvió en 1985 mediante la incorporación del Instituto al Ministerio de Trabajo como Dirección General del Instituto Español de Emigración, perdiendo su posición como entidad autónoma.¹²⁰ La participación formal de los emigrantes en las instituciones iba a realizarse en dos etapas: in situ a través de los Consejos de Residentes¹²¹, y ante la Administración Central mediante el Consejo General de la Emigración, creado en 1987. En este gremio, que expresamente no era ejecutivo, sino de carácter consultivo, se concentraban representantes de organizaciones de emigrantes, de la Administración y de otras organizaciones que se ocupaban del tema, como por ejemplo los sindicatos.¹²² Hubo que esperar hasta 1991, con una España que se iba convirtiendo paso a paso en un país de inmigración, para que la denominación de la Dirección General del IEE, que entretanto había recibido la responsabilidad de conceder los permisos de trabajo a trabajadores en España, apareciese como un anacronismo. La institución fue así transformada en Dirección General de Migraciones haciendo que, tras treinta y cinco años de actuación, el Instituto Español de Emigración desapareciese definitivamente del escenario.¹²³

¹¹⁸ El Ministro de Trabajo Almunia Aman (PSOE) ante la Comisión de Política Social y de Empleo, DSC, II Legislatura, Comisiones, nº 196, de 26/06/1984, pp. 5995-6001.

¹¹⁹ DSC, III Legislatura, Pleno, nº 60, de 16/09/1987, p. 3557, Diputado Arnau Navarro (PSOE).

¹²⁰ Con la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre de 1984 ya se había suprimido el IEE como instituto independiente. Reestructuración mediante Real Decreto 530/1985 de 8 de abril de 1985 (BOE 24/04/1985).

¹²¹ Reemplazando en parte las Juntas consulares que se habían fundado a finales de los años setenta para tal efecto, MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 10 del 27 de abril de 1978, p. 9.

¹²² Manjón, Nieto y Sandoval (1993).

¹²³ Kreienbrink (2008a), pp. 309-314. Volvía la palabra «Emigración» con la transformación de la Dirección General de Migraciones en Dirección General de Ordenación de las Migraciones en 1997 para denominar una Subdirección General. A partir de 2004 la nueva Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración abarcaba también una Dirección General de Emigración, que fue renombrada más adecuadamente en 2008 en Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior.

2. LA EVOLUCIÓN DEL ORGANIGRAMA MIGRATORIO ESPAÑOL: EL PAPEL DEL IEE

María José Fernández Vicente

Este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución de la administración migratoria española desde sus orígenes y hasta el final del ciclo migratorio español. Un primer apartado se centrará en la organización del organigrama migratorio en la etapa anterior a la creación del IEE. El segundo abordará la cuestión de los orígenes del Instituto y la manera en que éste se insertó en la administración migratoria de la época. Por fin, los apartados tercero y cuarto se centrarán, respectivamente, en la organización del IEE durante los años de la emigración masiva a Europa y en los cambios que éste sufrió a partir de 1971, coincidiendo con la fase final del ciclo migratorio español y el ocaso y posterior desaparición del Régimen franquista.

Evolución de la administración migratoria (1880-1955)

Desde mediados del siglo XIX, el inicio de una destacada corriente migratoria española con destino a Ultramar dio lugar a la aparición de las primeras normas legislativas en la materia.¹ De inspiración liberal, esta normativa consideraba que el papel del Estado español debía limitarse a proteger al emigrante de posibles abusos cometidos por los agentes de contratación y por las empresas de transporte, así como a procurar unas mínimas condiciones de higiene y seguridad durante las largas travesías marítimas.²

A partir de la década de los 80, el aumento considerable del flujo migratorio español dio lugar a la incorporación de la «cuestión migratoria» a la agenda política del gobierno de la Restauración. En 1881, un Real Decreto del Ministerio de Fomento creaba una Comisión para estudiar la manera de contener la emigración, la cual constituiría el precedente inmediato a la creación de un primer órgano administrativo competente en materia de emigración.³ Esta Comisión nacía de una doble preocupación: por un lado, el destino de esos miles de emigrantes abandonados a su suerte y a menudo víctimas de agentes sin es-

¹ Véase por ejemplo la Real Orden Circular del 16 de septiembre de 1853, principal norma jurídica en materia de emigración de esos años (Gazeta 22/09/1853).

² Pérez Gálvez (2008), p. 121.

³ Aragón Bombín (1990), p. 65.

crúpulos (los llamados «ganchos») y, por otro lado, el despoblamiento y el desigual reparto de la población entre las diferentes regiones españolas, situación agravada por la emigración. Esta Comisión poseía fines meramente informativos, ya que su misión era analizar la situación y elaborar propuestas con vistas a «contener en lo posible la emigración por medio del desarrollo económico».⁴

La institucionalización de esta doble preocupación dio lugar a la creación, en el seno de la Dirección de Agricultura, Industria y Comercio, de una Sección encargada de ocuparse de las cuestiones relativas a la emigración y a la inmigración.⁵ Las competencias de esta Sección eran muy amplias, y buscaban erradicar la emigración y luchar contra los problemas derivados de ésta. Para ello, los agentes de esta Sección informaban, asesoraban, publicaban folletos, asistían a los emigrantes y repatriados, etc.⁶ Por el mismo Decreto se creaba un Negociado de emigraciones destinado a estudiar las emigraciones e inmigraciones en las provincias del Reino «y poder en su caso prever y remediar sus efectos». Integrado en el Ministerio de Fomento, este Negociado se encargaría de elaborar las primeras estadísticas anuales de emigración y de analizar el susodicho fenómeno (causas, impacto en el mundo laboral, etc.).⁷ Por esos mismos años, una Real Orden del Ministerio de la Gobernación creaba las Juntas provinciales de emigración, encargadas de controlar la documentación que debían presentar los emigrantes y de autorizar las expediciones. De estas Juntas dependían «el registro de emigrantes y el control de entradas y salidas».⁸

Hubo que esperar a 1907 para que el Estado español optase por redactar una ley que regulase los diferentes aspectos relacionados con la problemática migratoria. Esta ley establecía la creación de un Consejo Superior y un Negociado de emigración, incorporados ambos al Ministerio de la Gobernación.⁹ El Consejo, que reunía a representantes de los diferentes ministerios y organismos concernidos por la problemática migratoria, concentraba las principales competencias en la materia, a saber: la capacidad de legislar, de conceder licencias de embarque a navieros o armadores, el estudio y análisis del fenómeno migratorio español, etc.¹⁰ Además, la ley establecía la creación en los principales puertos de embarque de emigrantes de Juntas de emigración encargadas del cumplimiento y aplicación de este nuevo marco legal.

Durante estos años, la progresiva transformación del Estado español en un Estado cada vez más tutelar e intervencionista afectó doblemente al organigrama migratorio. Por un lado, la inserción de la «problemática migratoria» en el seno de la cada vez más preocupante «cuestión social» dio lugar a que en 1920 las principales competencias en materia de emigración fuesen integradas en el recientemente creado Ministerio de Trabajo. Y por otro lado, esta mayor preocupación por el fenómeno migratorio y por la suerte del emigrante hizo que el organigrama fuese cada vez más extenso y complejo. La extensión se hizo en tres direcciones: la intensificación, la especialización y la ampliación de la acción tutelar del Estado en materia de emigración. Para ello, la legislación migratoria de

⁴ Aragón Bombín (1990), p. 65.

⁵ Art. 1 del Real Decreto del 6 de mayo de 1882 (Gazeta 10/05/1882).

⁶ Aragón Bombín (1990), p. 66.

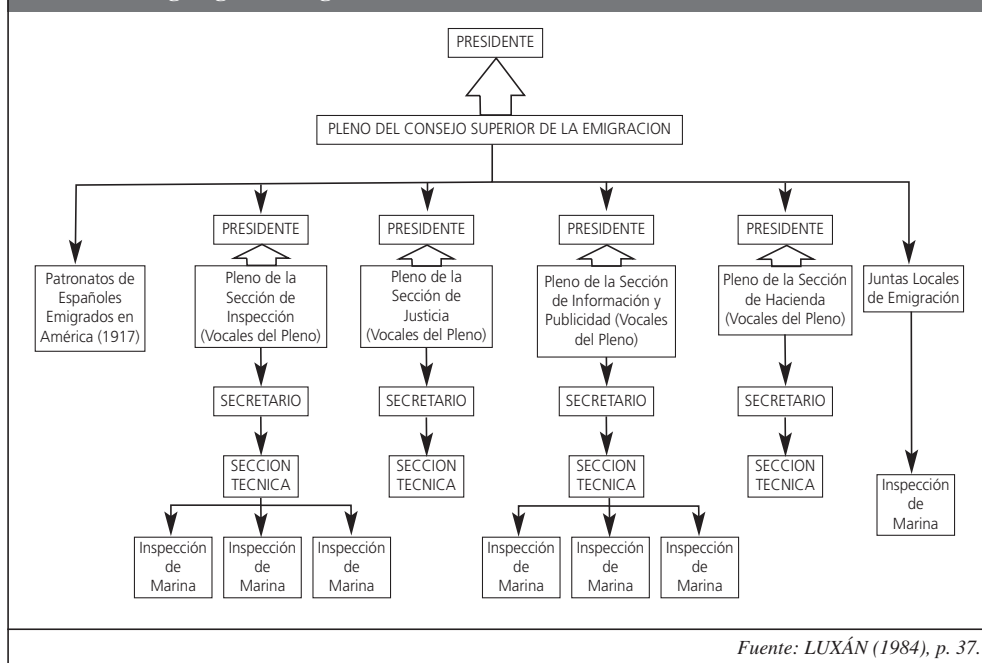
⁷ Pérez Gálvez (2007), p. 64.

⁸ Aragón Bombín (1990), p. 66.

⁹ Art. 7 de la Ley de Emigración del 21 de diciembre de 1907 (Gazeta 22/12/1907).

¹⁰ Art. 9 y 10 de la Ley de Emigración del 21 de diciembre de 1907 (Gazeta 22/12/1907).

Cuadro 1. Organigrama migratorio en 1912



los años 1920 estableció tres instrumentos básicos: la separación formal de las tres funciones político-administrativas vinculadas a la emigración (ejecutiva, de inspección y consultiva), la extensión de esta administración migratoria a los países de llegada –compitiendo así con el tradicional monopolio de las legaciones consulares y diplomáticas en materia de protección y defensa de los españoles expatriados–, y por último, la evolución hacia una especialización del funcionariado con el objetivo de aumentar la eficacia y la precisión de la actividad administrativa.

Cuando la crisis de 1929 dio por finalizada la etapa de la llamada emigración masiva, la administración migratoria española fue organizada de la siguiente manera: las funciones ejecutivas fueron encomendadas a la Dirección General de Emigración (DGE)¹¹ y, en los países de llegada, a los agregados consulares afectos al Servicio de emigración designados por la DGE y por los representantes diplomáticos.¹² Las funciones de inspección quedaron a cargo de los inspectores de emigración, presentes éstos en los puertos de embarque de los emigrantes, así como durante la travesía marítima y en los países de llegada, actuando en estos últimos bajo las órdenes de los representantes diplomáticos.¹³ La Junta Central de Emigración se encargaría de asesorar a la DGE¹⁴, mientras que las Juntas Locales de Emigración harían lo mismo con los inspectores¹⁵; en los países de llegada las

¹¹ Art. 8 de la Ley de emigración del 20 de diciembre de 1924 (Gazeta 17/01/1925).

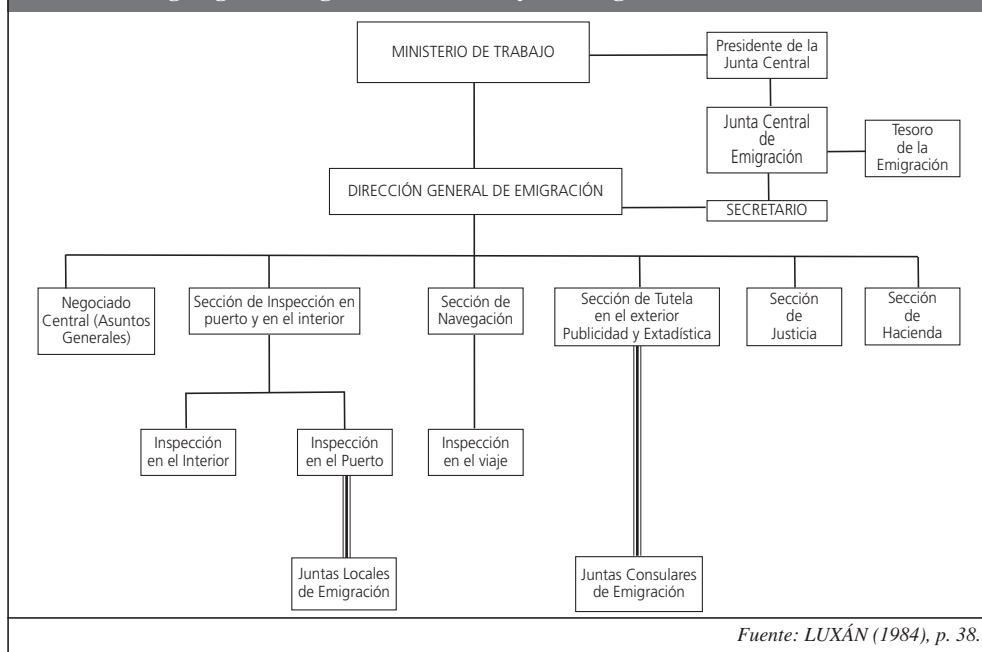
¹² Art. 17.

¹³ Art. 49.

¹⁴ Art. 9, 10 y 11.

¹⁵ Art. 12.

Cuadro 2. Organigrama migratorio tras la Ley de Emigración de 1924



Fuente: LUXÁN (1984), p. 38.

Juntas Consulares - que a partir de 1929 se denominarían *Patronatos de españoles emigrados* - asumieron las tareas de aconsejar en materia migratoria al cónsul y a los representantes diplomáticos.¹⁶

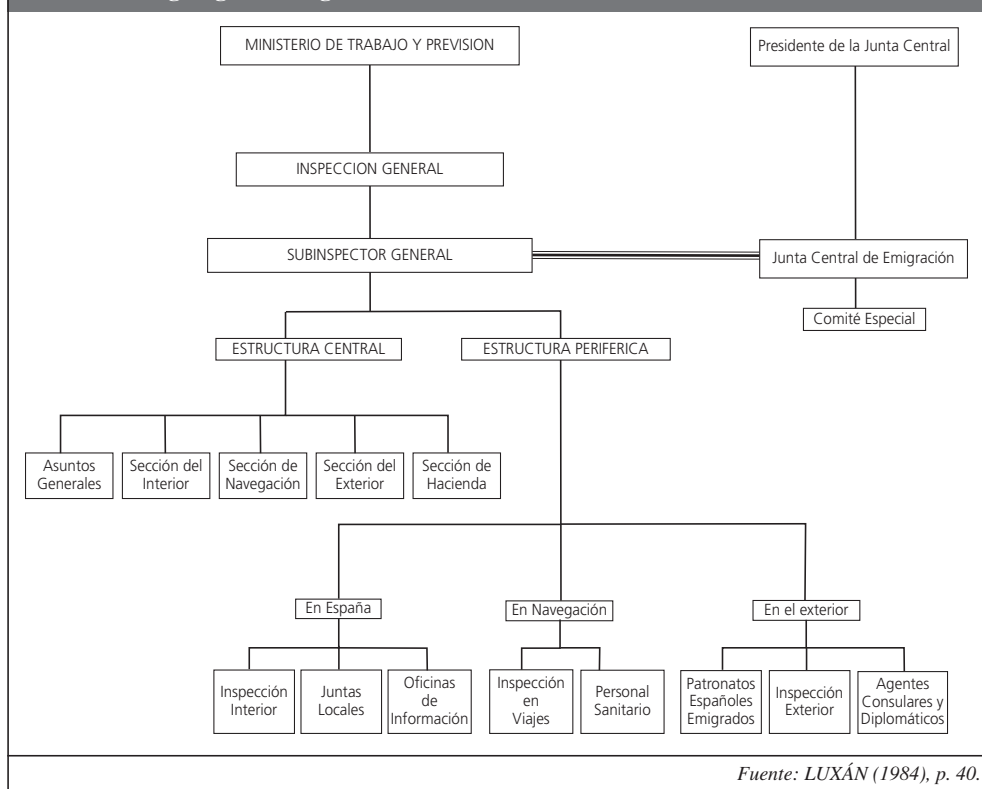
Los años de la II República estuvieron marcados por el fin del periodo de la emigración masiva y por el retorno de muchos de los españoles instalados en las repúblicas latinoamericanas y en Francia. Para tramitar más eficazmente las numerosas demandas de repatriación, el gobierno republicano optó por transferir provisionalmente al Ministerio de Estado –que equivaldría al actual Ministerio de Asuntos Exteriores– las competencias en materia de emigración. El decreto del 20 de octubre de 1931, que dictaminaba este transvase de competencias, lo justificaba de la siguiente manera: «[la] protección eficaz de los trabajadores emigrantes requiere una clara y concreta diferenciación de funciones y servicios establecidos para defensa y tutela de aquéllos, articuladas de manera que quedan bien definidas sin posibilidad de interferencia alguna».¹⁷ En 1935, año en que en razón del aumento del número de salidas el saldo migratorio volvía a ser positivo, las competencias volvieron a los actores del Ministerio de Trabajo.

En la medida en que las autoridades franquistas optaron por conservar hasta 1960 el marco legal fijado en 1924, la construcción del *Nuevo Estado* franquista no supuso cambios sustanciales en la constitución del organigrama migratorio. Éste mantenía la triple función (ejecutiva, de inspección y consultiva) y la doble ubicación (España y principa-

¹⁶ Decreto Real del 1 de septiembre de 1929 (Gazeta 05/09/1929).

¹⁷ Tabanera García (1999), p. 88.

Cuadro 3. Organigrama migratorio en 1929

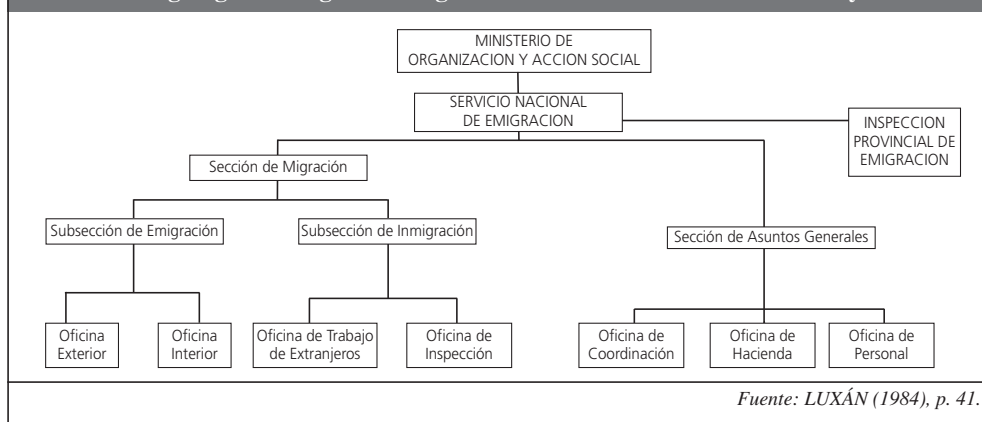


los países de destino) de la etapa anterior, afectando los cambios introducidos en los primeros años de la dictadura a algunos aspectos de su organización interna. Como se verá a continuación, estos cambios fueron el resultado de las luchas de poder y los conflictos presentes en la esfera política; conflictos que el arbitrio de Franco resolvía a menudo mediante la creación de nuevas instancias administrativas con competencias similares a las ya existentes.

Las funciones ejecutivas fueron las que más cambios sufrieron con la llegada del franquismo. En 1938, año de la creación de los primeros ministerios en la zona rebelde, el Ministerio de Trabajo era sustituido por el Ministerio de Organización y Acción Sindical (MOAS), el cual asumía el conjunto de competencias en materia laboral y sindical. Este MOAS fue dividido en 5 servicios nacionales (que equivalían a las tradicionales direcciones generales), uno de los cuales fue dedicado a la Emigración. Durante estos años, este Servicio Nacional de Emigración (SNE) asumió el conjunto de competencias en la materia, siendo para ello dividido a su vez en varias secciones.

Finalizada la guerra el MOAS se convertía de nuevo en Ministerio de Trabajo, pasando las competencias sindicales al sindicato vertical. Las competencias migratorias pasaron pues a depender de Trabajo, pero de manera más modesta: como un Servicio primero y posteriormente como una simple Sección en el seno de la Dirección General

Cuadro 4. Organigrama migratorio según el decreto del MOAS del 13 de mayo de 1938



de Trabajo (DGT).¹⁸ Una Orden del Ministerio de Trabajo de marzo de 1946 confirmó este reparto de competencias, estableciendo que las funciones ejecutivas y directivas en materia de emigración permanecerían en manos de la DGT, la cual, por medio de la Sección de emigración, habría de asegurar la aplicación de la legislación migratoria: «Compete a la Dirección General de Trabajo, a través de la Sección de Emigración, la facultad de dar orientación y normas en esta materia, aplicar los textos refundidos de la Ley y Reglamento [...] resolver las consultas y, en general, velar por la aplicación de la Ley de Emigración, Reglamento, Decretos y demás disposiciones.»¹⁹ En el extranjero, las autoridades consulares seguían monopolizando las tareas de protección y asistencia al emigrante, apoyándose para ello en la figura del Agregado de emigración establecida por la Ley de 1924. Esta figura, que fue desde su creación más teórica que real, fue sustituida a principios de los años 50 por la del Agregado laboral. También denominado Agregado sindical por su pertenencia a la Organización Sindical, el Agregado laboral se encargaría de la asistencia y protección a los trabajadores españoles en el extranjero. A partir de estos años, a las competencias ejecutivas de los ministerios de Trabajo y Asuntos Exteriores se añadían así las de la esfera sindical en materia de protección a los españoles emigrados, con la consiguiente multiplicación de los centros de decisión en materia de emigración. Además, a estas competencias directivas y ejecutivas había que añadir los tradicionales intereses de numerosos ministerios y organismos en la materia, a saber: el Ministerio del Ejército (por cuestiones relativas al servicio militar), el Ministerio de la Marina (intereses relacionados con el transporte marítimo de los emigrantes), el Ministerio de la Educación nacional (sobre formación de emigrantes) y el Ministerio de Hacienda (encargado de recaudar el llamado «Tesoro del Emigrante»).

²⁰

¹⁸ Orden Ministerial del 5 de febrero de 1942 (BOE 08/02/1942) modificada por la Orden del 31 de julio de 1945 (BOE 31/08/1945).

¹⁹ Orden del Ministerio de Trabajo del 29 de marzo de 1946 (BOE 09/04/1946).

²⁰ El fondo denominado «Tesoro del Emigrante» se constituía, según la Ley de emigración de 1924, como un Patronato bajo custodia de la Junta Central de Emigración. Este fondo se nutría del importe de las patentes satisfechas por los navieros, consignatarios y oficinas de información y pasaje de emigrantes, de las multas impuestas por infracciones a la legislación y reglamentación de emigración, del canon que sobre billetes de emigrantes y repatriados habían de pagar las compañías navieras, etc.

Al igual que las funciones ejecutivas, las relacionadas con la inspección fueron objeto de algunas modificaciones durante estos años. En el momento en que el MOAS volvía a convertirse en Ministerio de Trabajo, las autoridades ministeriales aprovecharon para integrar el cuerpo de inspectores de emigración en el seno del cuerpo más amplio de inspectores de trabajo; razones de simplificación administrativa y de economía de personal fueron aludidas para justificar estos cambios.²¹ El Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo concentraba así los tres tipos de competencias (emigración, seguros sociales y trabajo) que antaño se repartían los diferentes tipos de inspectores.²² Pero si esta norma legal aumentaba las tareas y responsabilidades de los inspectores, éstos perdían una de las principales atribuciones de los antiguos inspectores de emigración, a saber: la gestión de los pasaportes de emigrantes. Transferidas provisionalmente a las autoridades policiales de la Dirección General de Seguridad (DGS) en octubre de 1935, en un contexto de extrema conflictividad social, estas competencias permanecerían largos años en esta Dirección. El carácter policial que caracterizaba al Régimen franquista y la identificación entre emigración y exilio explicarían que, a pesar de las quejas de los inspectores de trabajo y de los responsables de emigración, estas competencias les fuesen continuamente denegadas.²³

En cuanto a los organismos de consulta, la principal modificación introducida por las autoridades franquistas fue la creación, en 1941, de un Consejo Central de Emigración (CCE) en sustitución de la antigua Junta Central de Emigración. Situado en el Ministerio de Asuntos Exteriores aunque de naturaleza interministerial, el CCE habría de reunir, una vez por semana, a los representantes de aquellos ministerios concernidos por los diferentes aspectos de la problemática migratoria.²⁴ Las Juntas Locales fueron mantenidas, al igual que los Patronatos de españoles emigrados. El objetivo de estos Patronatos, que debían constituirse en las localidades donde la importancia de la colonia española así lo requiriese, era incentivar todo tipo de acción que favoreciese la protección de los emigrantes²⁵; una protección que habría de ser tanto cultural («creación y sostenimiento de enseñanzas y escuelas para españoles emigrados»), como física (creación y/o impulsión de hospitales, dispensarios, etc. «y cuanto pueda contribuir a defender la salud y la vida de los emigrados») e igualmente socioeconómica (promover obras sociales y de defensa jurídica del emigrado «para el sostenimiento de sus derechos en cuestiones de trabajo»)²⁶. Presididos por el representante diplomático de España en esa localidad, eran vocales del mismo los representantes de las Cámaras de Comercio y sociedades españolas, especialmente las patrióticas, benéficas o culturales de la localidad o demarcación.²⁷ Pero durante estos primeros años del Régimen de Franco estos Patronatos fueron a su vez utilizados por

²¹ «Innecesaria la diversidad de Inspecciones que en orden al trabajo se habían establecido en España, se unifican por la presente Ley, consiguiendo así, con una evidente economía de gastos, un mayor rendimiento en el Servicio y simplificando por otra parte la atención que ello siempre supone por parte de los jefes de industria o centros de trabajo». Introducción a la Ley del 5 de diciembre de 1939 sobre la organización del Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo (BOE 29/12/1939).

²² Art. 1 de la Ley del 5 de diciembre de 1939 sobre la organización del Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo (BOE 29/12/1939).

²³ Sobre la cuestión, véase Fernández Vicente (2004), pp. 159-160.

²⁴ Decreto de Presidencia del 1 de agosto de 1941 (BOE 31/08/1941).

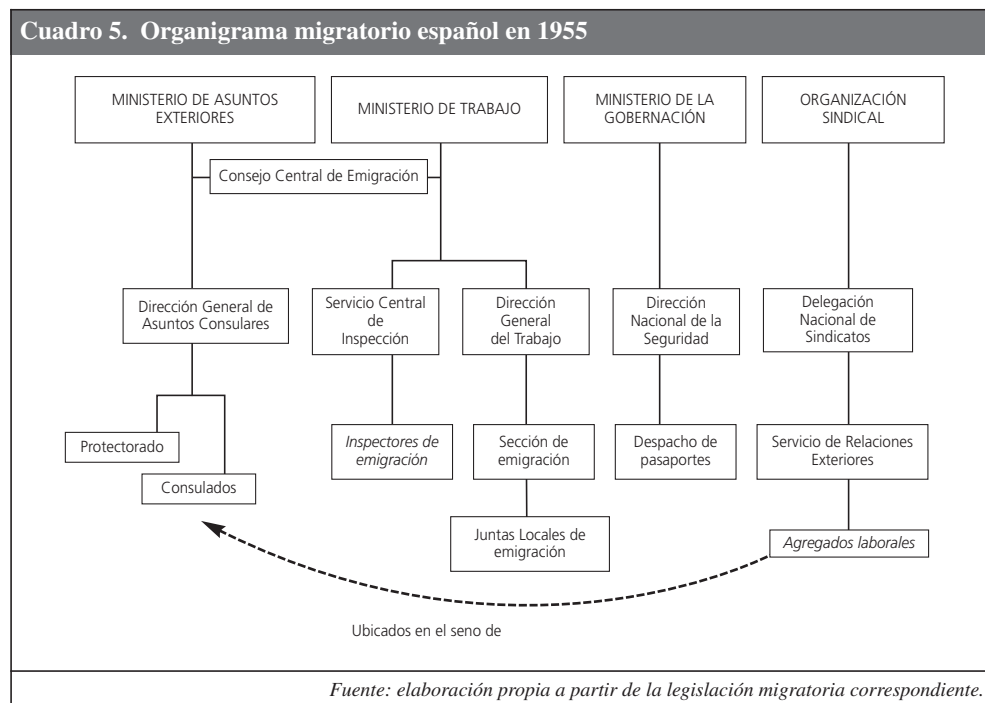
²⁵ Art. 1 del Decreto del 1 de septiembre 1929 (Gazeta 05/09/1929).

²⁶ Art. 4.

²⁷ Art. 3.

el MOAS para tratar de convertir a la numerosa colonia española en el extranjero a la causa franquista. Para ello, los Patronatos fueron directamente vinculados al SNE, decidiéndose que un inspector de emigración ocupase el cargo de Secretario de cada Patronato (en lugar del Vicecónsul).²⁸ Este intento de los actores del MOAS de hacerse con el control de la colonia española en el extranjero –América Latina sobre todo– provocó la ira de los agentes del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las luchas entre ambos ministerios y la desconfianza de la colonia española hacia cualquier forma de injerencia de las autoridades peninsulares en «sus asuntos» fueron algunos de los elementos que explican el fracaso del proyecto del MOAS. En 1945, cuando el flujo migratorio español empezó a retomar su curso, ningún Patronato había sido creado en América Latina, existiendo únicamente algunos casos aislados en Francia.

El fracaso de los Patronatos y los enfrentamientos entre los dos ministerios que debían gestionarlos empujaron a los actores del Ministerio de Asuntos Exteriores a concebir una institución alternativa. En 1947 se aprobaba la creación de un *Proteccionado de los establecimientos benéficos españoles en el extranjero*.²⁹ Integrado en el seno de la Dirección General de Asuntos Consulares (DGAC), este Protectorado perseguía un doble objetivo: por un lado, una acción de tutela sobre los centros de beneficencia establecidos en el extranjero y financiados o subvencionados por el Estado español, así como sobre aquellos deseosos de beneficiarse de las ventajas proporcionadas por el Protectorado. Por otro,



²⁸ Orden Ministerial del MOAS del 21 de julio de 1939 (BOE 24/07/1939).

²⁹ Decreto del 12 de diciembre de 1947 (BOE 31/12/1947).

éste funcionaría como un organismo de consejo al servicio del Ministerio de Asuntos Exteriores. Estaría compuesto por una Junta formada por un Presidente (el Ministro de Asuntos Exteriores), un Vicepresidente (el Director General de Asuntos Consulares) y tres representantes natos así como representantes libremente elegidos por el Ministro de Asuntos Exteriores. El Jefe de la Sección de Emigración de la DGAC ejercería las funciones de Secretario.

En los meses que precedieron la creación del IEE, y a pesar del mantenimiento del marco legal de 1924, el organigrama migratorio era más amplio y complejo que el de 1924. Los conflictos de competencias entre los diferentes ministerios franquistas se saldaron a menudo, como lo acabamos de ver, con la creación de nuevos organismos con funciones parecidas a las de los ya existentes. Además, la voluntad de organismos estatales como la OSE o el Ministerio de la Gobernación de apropiarse determinadas competencias en materia de emigración provocó igualmente la multiplicación de los centros de decisión, obstaculizando sobremanera el buen funcionamiento de la administración migratoria.

Los orígenes del IEE y su inserción en el organigrama migratorio

Pocos son los elementos encontrados que nos permitan determinar a ciencia cierta los orígenes del proyecto de creación de un *Instituto Español de Emigración*. Una de las pistas más plausibles hoy en día parece ubicarlo en una serie de proyectos del Departamento de política migratoria y acción social del Instituto de Cultura Hispánica (ICH) concebidos en su mayor parte por el abogado experto en seguros sociales Carlos Martí Bufill.³⁰

A finales de los años 40, Martí Bufill compaginaba sus actividades de docencia en la facultad de Derecho de la Universidad Central de Madrid con sus puestos de Jefe adjunto del Servicio Exterior y Cultural del Instituto Nacional de Previsión y de Secretario del Seminario de Problemas Hispanoamericanos, íntimamente vinculado este último al ICH.³¹ Durante estos años de reactivación del flujo migratorio español a América Latina, su preocupación por las cuestiones sociales—dentro de las cuales se situaba la problemática migratoria—y su conocimiento del derecho social en las repúblicas de Hispanoamérica le llevaron a preocuparse por la suerte de los miles de emigrantes que en estos años cruzaban el charco. Su discurso sobre la necesidad de crear organismos estatales con los que dirigir, planificar y canalizar estos movimientos migratorios era compartido por el Departamento de política migratoria y acción social del ICH, el cual elaboró en 1949 un *Informe sobre la necesidad de crear una Corporación Iberoamericana de Emigración y Fomento*, organismo destinado a hacer de la emigración española un «factor de colaboración económico-social iberoamericano en beneficio de los emigrantes y de los países afectados por la emigración».³²

³⁰ Agradezco a Lorenzo Delgado la pista que en su día me dio sobre el posible papel de Carlos Martí Bufill y del ICH en el proyecto de creación de un Instituto Español de Emigración.

³¹ A estos cargos se añadiría, a partir de 1954, el de Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

³² Martí Bufill (1955), p. 398.

En 1951 el ICH envió a Presidencia un *Proyecto de decreto creando el Instituto Iberoamericano de Emigración*, posiblemente elaborado por el propio Martí Bufill, quien redactaría uno año después, e igualmente con marchamo del ICH, un extenso informe sobre política migratoria española en el que se recogían las principales ideas de los informes anteriores aunque más desarrolladas y contextualizadas; ideas que el propio Martí Bufill recogería en su libro *Nuevas soluciones al problema migratorio* editado por el ICH en 1955. En este extenso libro el autor propone concebir la problemática migratoria como un factor socioeconómico y no un simple problema social.³³ La emigración española a América Latina es así considerada como un verdadero «Plan Marshall» para la economía española.³⁴

«En su consecuencia, si la emigración favoreció en forma notoria el comercio exterior de España y la afluencia de remesas de fondos de ahorro y capitales y alcanzó cifras tan importantes que en algunos casos llegó a la mitad del valor total de nuestras exportaciones, no hay duda de que podremos hacer la afirmación categórica [...] de que el auténtico Plan Marshall para España está en Iberoamérica, que nos lo viene dispensando generosamente desde que los brazos españoles empezaron a contribuir a la creación de riqueza americana.»³⁵

A estas ventajas económicas se añadían otras de carácter socioeconómico, entre las cuales destacaban la disminución de las cifras del paro y la absorción de los excedentes de población de una España en pleno crecimiento demográfico.³⁶

A esta nueva visión del fenómeno migratorio había que añadir, según el profesor Bufill, las nuevas exigencias derivadas de las políticas de inmigración. Desde fines de la II Guerra Mundial estas políticas venían caracterizándose por su voluntad de seleccionar, canalizar y planificar los flujos migratorios que llegaban a sus tierras en función de los intereses socioeconómicos del país. La política migratoria de los países emisores debía pues adaptarse a este dirigismo estatal de los países de acogida, combinando el control de sus flujos migratorios con la necesaria protección y tutela al emigrante. La firma de convenios bilaterales con los países de inmigración y la creación de entes administrativos adaptados eran, a ojos de Martí Bufill, los instrumentos necesarios para la puesta en marcha de esta nueva política migratoria.

«De todo lo anterior se desprende: a) Que la política de los pueblos de emigración, en general, ha tenido que ser adaptada a la exigencia de los nuevos criterios sobre la emigración y, en su consecuencia, para corresponder al criterio selectivo impuesto por los pueblos de inmigración, los pueblos de emigración han tenido que responder con la preparación y selección de sus posibles emigrantes, compensándose de este esfuerzo por las ventajas y contrapartidas que pueden obtener con la emigración dirigida y organizada. b) Que existen países como Italia, que ya no sólo tutelan la emigración espontánea, sino que se esfuerzan por abrir cauces a una emigración dirigida de colonización agrícola y de aspectos industriales, buscan convenios bilaterales que protejan ambas formas emigratorias y aprovechan todas las facilidades internacionales creadas para la solución de los problemas emigratorios. c) Que hay países, como Gran Bretaña, Holanda, Portugal, Alemania, etc., que se esfuerzan por organizar eficientes mecanismos

³³ Martí Bufill (1955), p.17.

³⁴ La valorización económica de la emigración española a América Latina ha de relacionarse con las tesis del Mercado Común Iberoamericano desarrolladas por el ICH, según las cuales esta región habría de convertirse en un proveedor de materias primas así como un vasto mercado para unas exportaciones españolas incapaces de competir en los mercados europeos o norteamericanos; véase Escudero (1994), p.135.

³⁵ Martí Bufill (1955), p. 322.

³⁶ Martí Bufill (1955), pp. 323 y ss. Véase también el capítulo 1.

político-administrativos y administrativo-técnicos para cuidar de la emigración, mecanismos cuyo papel no se reduce a procurar una buena información al presunto emigrante y a la organización de oficinas de paro, sino que se encaminan a la protección del proceso migratorio completo y muestran especial interés por adaptarse a las nuevas exigencias de la emigración dirigida.»³⁷

Todo ello llevó a Martí Bufill a proponer en su libro la creación de un Instituto Español de Emigración que gestionase de manera adecuada la emigración española, aprovechase sus ventajas económicas y protegiese al emigrante, completando así un organigrama migratorio considerado como insuficiente e inadaptado a la nueva realidad migratoria.³⁸ En palabras del autor, la idea de este Instituto nacía de la necesidad de planificar un flujo migratorio mayoritariamente orientado hacia las repúblicas *hermanas* de Iberoamérica, inspirándose para ello en los organismos autónomos existentes en estos países, denominados Institutos de Colonización e Inmigración, y cuya principal finalidad era la canalización de los flujos migratorios que iban llegando a sus territorios, a fin de «promover los planes de desenvolvimiento económico-social necesarios tomando como base la inmigración más adecuada»³⁹. De carácter público, estos Institutos tenían sin embargo un funcionamiento privado en la medida en que sus contactos con los países de emigración se realizaban, no por medio de cauces diplomáticos, sino directamente con las instituciones, entidades o personas de estos países.⁴⁰ Del mismo modo, la idea de un Instituto de Emigración se inspiraba, según el propio Martí Bufill, de los Institutos de Crédito y Ahorro destinados al emigrante existentes en países de emigración como Italia, donde en 1923 nacía el *Instituto Nacional de Crédito para el trabajo italiano en el extranjero*.⁴¹ Al igual que los Institutos de Colonización, estos Institutos de canalización del ahorro del emigrante revestían un carácter público, en la medida en que su cometido «es de un orden muy distinto, y los servicios al emigrado que estos funcionarios [consulares] puedan prestarle están dentro de un marco oficial que ni remotamente se relaciona con el manejo de las economías de sus compatriotas».⁴²

Sin embargo, en el momento en que fue publicado el trabajo de Martí Bufill el flujo migratorio español había iniciado un cambio de rumbo que lo alejaría de sus tradicionales destinos latinoamericanos, invalidando así parte de la filosofía «iberoamericanista» que había inspirado su proyecto de un Instituto Español de Emigración. Este cambio de rumbo coincidía con el final del aislamiento del régimen y el ascenso al poder de una elite tecnocrática que, bajo los auspicios de Carrero Blanco, sería la encargada de modernizar y sanear la economía española. Convencidos de la importancia del flujo migratorio espa-

³⁷ Martí Bufill (1955), pp.167-168.

³⁸ Consúltese el apartado que la obra de Martí Bufill dedica al proyecto de creación de un Instituto Español de Emigración en Martí Bufill (1955), pp. 395-407.

³⁹ Martí Bufill (1955), p. 395.

⁴⁰ Martí Bufill (1955), p. 395.

⁴¹ Varios fueron los proyectos que en España se inspiraron del Instituto italiano. El primero de ellos fue el proyecto de Sevillano Carvajal de creación de un Instituto español de ahorro y crédito del emigrante con funciones similares a las del Instituto italiano, a saber: servir de Caja de Ahorros, girar a España las remesas de fondos que los emigrantes enviaban a sus familiares, proporcionar préstamos a empresas de colonización en el extranjero que empleasen mano de obra española, informar a los trabajadores españoles sobre mercados de trabajo en el extranjero, etc. El autor de este proyecto calculaba que este Instituto podría obtener en pocos años 577,3 millones de pesetas y asegurar la transferencia de 300 millones de pesetas en divisas procedentes de las remesas. Martí Bufill (1955), pp.396-397.

⁴² Martí Bufill (1955), p. 397.

ñol a Europa para el éxito de sus planes, y retomando parte de los planteamientos sobre política migratoria recogidos en la obra de Martí Bufill, estos actores consideraban que la corriente emigratoria a Europa podría amortiguar los efectos negativos de los programas de estabilización y desarrollo económico e incluso contribuir al éxito de estos planes. Por un lado, las remesas de los emigrantes supondrían una importante inyección de las tan deseadas como escasas divisas; por otro lado, este fenómeno migratorio habría de propiciar la creación de un espacio de diálogo y de negociación con los países de la Europa desarrollada, sobre todo de cara a una posible entrada de España en la Comunidad Económica Europea; y por último, la política migratoria debía servir para evacuar la importante mano de obra excedente con que se había saldado la estabilización de la economía española. Por todo este abanico de razones el Estado español debía favorecer la emigración, tratando al mismo tiempo de controlarla.⁴³

Regular el flujo migratorio español ajustándolo a los imperativos del desarrollo se convertía así en el primer y principal eje de la política migratoria franquista. Siguiendo las consignas esbozadas durante la etapa anterior, las autoridades franquistas debían abandonar el secular *laissez faire*, sustituyéndolo por una firme y activa «planificación, selección y canalización» del flujo migratorio.⁴⁴

La implementación de estos planteamientos exigía la creación de un marco político-administrativo y jurídico *ad hoc*. En julio de 1956 una Ley aprobaba la creación del IEE. Para emancipar la cuestión migratoria de un Ministerio de Trabajo de filiación falangista se dispuso que el Instituto estuviese vinculado, al menos en un primer momento, a Presidencia.⁴⁵ El IEE se convertía así en el organismo encargado de elaborar y aplicar una política pública en materia de emigración adaptada a las exigencias del desarrollo español.⁴⁶

«La Ley de 17 de julio de 1956 [que creaba el IEE] inició una orientación nueva en la política migratoria española. Las normas anteriores, de acuerdo con la tónica de otras épocas, contemplaban el fenómeno emigratorio como un problema con aspectos meramente negativos para el país de origen, que había de paliar adoptando medidas precautorias y mediante una protección benéfica de angostos límites. [...] Con la disposición antes citada la acción pública se ensanchaba impregnándose de sentido social, al estimar la emigración como un amplio campo de posibilidades abiertas ante la libertad del individuo y, al propio tiempo, fuente poderosa de vínculos y relaciones entre pueblos, que puede proporcionar resultados beneficiosos económico-sociales y en otros órdenes de la vida humana, no sólo al que emigra y a sus familiares, sino en bien general de los países, tanto de origen como de establecimiento.»⁴⁷

Considerado como «Corporación de Derecho Público, con plena capacidad jurídica y autonomía y patrimonio propio para el cumplimiento de su misión específica»⁴⁸, la Ley

⁴³ La nueva orientación de la política emigratoria generó numerosos estudios publicados o avalados por el IEE, destacando de entre todos ellos los siguientes: Díaz Reig (1960), García-Trevijano Fos (1963), Hermida, Blasco y Guereca (1959), Martínez Cachero (1963), Martínez Cachero (1965), Rengifo Calderón (1965), Secretaría General Técnica del Movimiento (1961), y Serrano Carvajal (1964).

⁴⁴ Punto de vista del Gobierno en relación al fenómeno migratorio de cara a la creación de un Instituto Español de Emigración (BOCE, n° 538 de 14/07/1956).

⁴⁵ Art. 1 de la Ley del 17 de julio de 1956 por la que se crea el Instituto Español de Emigración (BOE 18/07/1956).

⁴⁶ Fernández Vicente (2005), pp. 93-97.

⁴⁷ Introducción al Proyecto de Ley de Bases de la emigración del 22 de octubre de 1960 (BOCE, n° 675 de 22/10/1960).

⁴⁸ Art. 1 de la Ley del 17 de julio de 1956 por la que se crea el Instituto Español de Emigración (BOE 18/07/1956).

de 1956 le atribuía no menos de 19 funciones diferentes. En primer lugar, la Ley de 1956 otorgaba al IEE el monopolio del conocimiento «científico» de la problemática migratoria. Los diferentes estudios sobre «todos los problemas relacionados con la problemática migratoria» y sobre la «situación y posibilidades de recepción de las distintas naciones» estarían a cargo de este organismo.⁴⁹ En segundo lugar, el IEE sería el principal asesor del gobierno en materia de legislación migratoria, así como el ente encargado de diseñar «los principios generales de carácter técnico que convenga establecer en las negociaciones o acuerdos internacionales sobre emigración».⁵⁰ A este respecto, la Ley suprimía el Consejo Central de Emigración, pasando sus funciones a ser desempeñadas por el Instituto, del cual dependían las Juntas Locales de Emigración.⁵¹ La canalización y la planificación del flujo migratorio español constituían un tercer bloque de competencias. Para ello, el IEE se encargaría de crear un Registro central de emigración que centralizaría las demandas de mano de obra provenientes del extranjero y las solicitudes de emigración enviadas por los trabajadores españoles. Para estas labores el IEE habría de contar con la colaboración de los organismos laborales y de la Organización sindical.⁵² En tanto que organismo encargado de la planificación del flujo migratorio español, el IEE se encargaría igualmente de tramitar la documentación del emigrante (visado y pasaporte sobre todo).⁵³ Del mismo modo, el Instituto organizaría las emigraciones colectivas y las repatriaciones extraordinarias, proponiendo el contingente de trabajadores que habría de marchar a cada país.⁵⁴

Las competencias en materia de asistencia al emigrante pasaban igualmente a manos del IEE. Esta asistencia sería de tipo económico, profesional, laboral, moral y cultural. El IEE se encargaría de facilitar la obtención de medios económicos, instrumentos de trabajo, etc. que permitiesen al emigrante marchar en las mejores condiciones posibles, aconsejando para ello al gobierno en materia de fórmulas crediticias.⁵⁵ El Instituto debía igualmente favorecer la asistencia religiosa al emigrante tanto durante el viaje como durante su estancia en el extranjero⁵⁶, así como el «envío de prensa, libros y otros medios de difusión cultural, y, en general, promover cuantas iniciativas se encaminen a valorar y proteger la emigración española en el orden moral, económico y cultural».⁵⁷ Por fin, el fomento y la canalización del ahorro del emigrante constituían aspectos esenciales de la gestión económica del IEE, igualmente encargado de favorecer la transferencia de estos ahorros a España.⁵⁸

En cuanto a la configuración interna de este Instituto, la Ley de 1956 establecía que éste estaría formado por un Consejo, una Comisión Administradora y una Dirección General. En el Consejo, la Presidencia recaía en el Ministro de tutela y las Vicepresidencias primera y segunda en el Subsecretario de Asuntos Exteriores y el Director General de

⁴⁹ Art. 2 punto 1.

⁵⁰ Art. 2 punto 3.

⁵¹ Art. 12.

⁵² Art. 2 punto 4.

⁵³ Art. 2 punto 8.

⁵⁴ Art. 2 punto 5.

⁵⁵ Art. 2 punto 7.

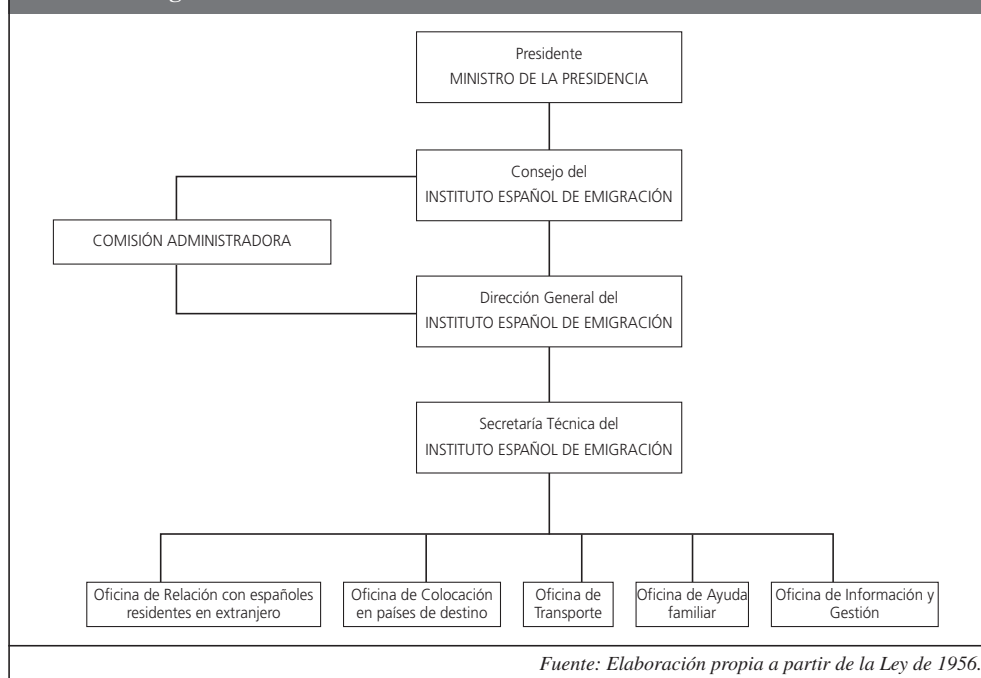
⁵⁶ Art. 3.

⁵⁷ Art. 2 punto 19.

⁵⁸ Art. 2 punto 13.

Trabajo respectivamente.⁵⁹ Serían consejeros natos los Directores de Asuntos Consulares y de Navegación, el Interventor General de la Administración del Estado, así como el Director General del Instituto. En cuanto a los Consejeros electivos, éstos serían designados uno por cada uno de los organismos o entidades siguientes: Ministerio de Justicia, Gobernación, Educación Nacional, Trabajo, Secretaría General del Movimiento, Delegación Nacional de Sindicatos, Comisión Episcopal de Emigración, Instituto de Cultura Hispánica, Instituto Nacional de Previsión, Instituto Nacional Colonización, Instituto Español de Moneda Extranjera, Banco Exterior de España, Banca Privada, Caja Postal de Ahorros, Confederación de Cajas de Ahorro, Compañías de Navegación Intercontinental y por los Centros Sociales y de Beneficencia fundados en países de densa emigración española. El Consejo, detentor de las principales competencias atribuidas al Instituto, se encargaría de aprobar los presupuestos, la memoria y el balance cerrado el 31 de diciembre de cada año, de asesorar al gobierno en materia migratoria, de organizar las emigraciones colectivas y de fomentar y encauzar el ahorro del emigrante.

Cuadro 6. Organización del IEE en 1956



La Comisión administradora era el brazo ejecutor de todo lo acordado por el Consejo.⁶⁰ En ella se situaba el Director General, nombrado por Decreto a propuesta del Ministro de tutela. Carente de competencias extraordinarias en el seno del Instituto, su labor consistía en «velar por el cumplimiento de las disposiciones emanadas del Consejo y la

⁵⁹ Art. 6.

⁶⁰ Art. 9.

Comisión» y ejercer las funciones que estos dos organismos le delegasen⁶¹, siendo igualmente el Jefe del personal del Instituto. El Secretario General era designado por el Ministro de Trabajo a propuesta del Director General. Su misión era auxiliar a los diferentes órganos del Instituto, interviniendo, aunque sin voto, en la Comisión y en el Consejo. Bajo su dependencia, y por delegación del Director, funcionaban las diferentes oficinas.⁶² En cuanto al personal del IEE, la mitad de éste se contrataría por el sistema de concurso-oposición entre los funcionarios del Estado y la otra mitad por oposición libre.⁶³

Los recursos económicos con que se financiaría este Instituto provendrían de los caudales procedentes del Tesoro del emigrante, de los bonos de repatriación pagados en metálico por las compañías navieras extranjeras, de los fondos del Seguro del emigrante, de los presupuestos extraordinarios que se le asignasen, de su participación en la transferencia de fondos y en la concesión de préstamos, etc.⁶⁴

La organización del IEE durante la fase de emigración masiva (1956-1970)

La atribución al organismo paraestatal que era el IEE de las principales competencias en materia de emigración generó toda una serie de conflictos con las instancias gubernamentales tradicionalmente encargadas de los asuntos migratorios. La creación de este Instituto creaba *de facto* una duplicidad de competencias, en la medida en que su labor se añadía a la tradicionalmente realizada desde el Ministerio de Trabajo en virtud de la Ley de emigración de 1924, vigente hasta 1960. Una larga y tenaz lucha empezó entre el IEE y la Dirección General de Trabajo que había albergado hasta entonces la Sección de Emigración. Según la DGT, la creación del IEE no había sino contribuido a aumentar la «anarquía administrativa» y la gran dispersión de competencias en la materia.⁶⁵

«En su conjunto puede afirmarse que nuestra emigración necesita de un serio ajuste que revisándola desde el momento de la contratación de los trabajadores hasta el mismo instante de su repatriación [...] responde en su conjunto al programa serio que significa una política. Para poder realizarlo se hace preciso conocer las causas que determinan el trance actual de este fenómeno social. Todas ellas pueden ser centradas en una anarquía administrativa. [...] La forzada intervención de los organismos policiales, sustrayendo la competencia que en un día tuviera la Dirección de emigración de extender pasaportes; la misión que en orden a la colocación fue confiada a la Organización sindical; [...] y finalmente la creación del Instituto Español de Emigración, cuyas funciones se interfieren, al propio tiempo que pretenden ser diferentes de las que a la Inspección de emigración corresponden [...] son una serie de razones que no justifican, pero sí explican el que la emigración, a falta de titular con mando único [...], fuera la tierra de nadie de la que unas veces pretenden todos considerarse dueños, mientras que en otros casos se halla falta de la atención debida. Para corregir estas cosas, no hay sino un camino, el de crear el órgano responsable al que directamente se confiera esta función de dirigir y vigilar la emigración en todos su aspectos, sin perjuicio [...] de que con él colaboren los demás organismos administrativos llamados a intervenir por esencia en el hecho migratorio.»⁶⁶

⁶¹ Art. 9.

⁶² Art. 10.

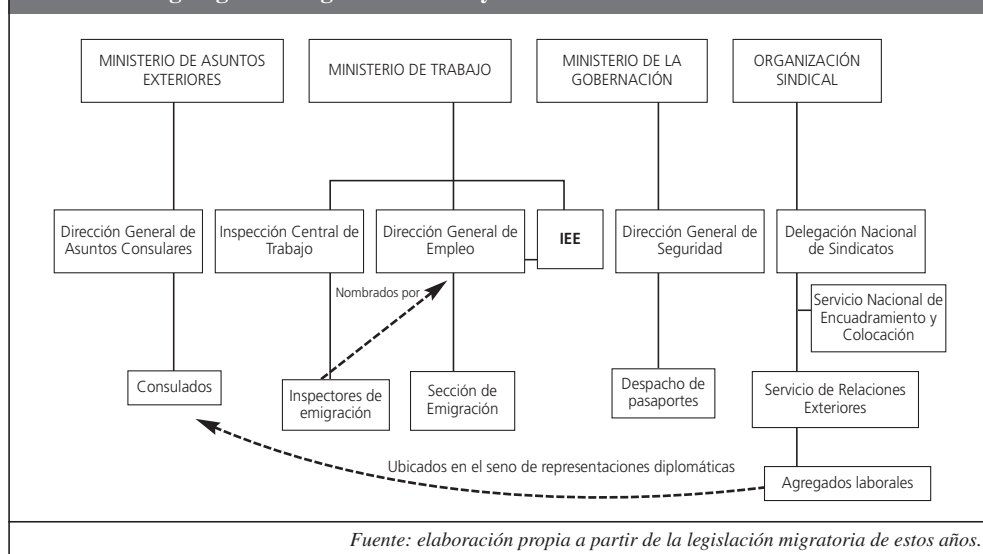
⁶³ Art. 11.

⁶⁴ Art. 4.

⁶⁵ Informe del Director General de Trabajo, 15 de octubre de 1957. AGA Trabajo 18824.

⁶⁶ Informe del Director General de Trabajo, 15 de octubre de 1957. AGA Trabajo 18824. El subrayado corresponde al del texto original.

Cuadro 7. Organigrama migratorio en mayo de 1958



Argumentando que un organismo paraestatal no podía asumir el conjunto de competencias «directivas y ejecutivas» en materia de emigración, y apoyándose en los vínculos tan estrechos que existían entre la política migratoria y la política de empleo, los actores de Trabajo crearon por decreto una Dirección General de Empleo en el seno de la cual un Servicio de Migración asumiría las tareas de dirección (esto es, de decisión) en materia de regulación y canalización del flujo migratorio español.⁶⁷ El mismo día el Ministerio de Trabajo publicaba otro decreto por el que se trasladaba el IEE de Presidencia a Trabajo.

Arguyendo que estas medidas no lograban anular las disposiciones de la Ley de 1956 —al estar una Ley jurídicamente por encima de un Decreto—, los actores del IEE optaron por continuar la lucha en materia de competencias directivas y ejecutivas, generando así «amplias zonas de interferencias mutuas [entre] la Dirección General de Empleo y el IEE en los polémicos aspectos normativos y fiscalizadores de la emigración».⁶⁸ A partir de estas fechas la estrategia desplegada por los actores del IEE para hacerse con las riendas de la política migratoria consistió en solicitar la creación de una Dirección General de Emigración (DGE) en el seno del Ministerio de Trabajo; DGE a cuya cabeza se situaría el Director General del Instituto. Se trataba así de combinar la deseada autonomía de actuación que les proporcionaba el carácter paraestatal del IEE con las competencias «políticas» obtenidas con su vinculación a una entidad estatal de naturaleza directiva. Durante las negociaciones previas a la aprobación de la Ley de emigración de 1960 los actores del IEE propusieron que la futura DGE se ocupase de todos los aspectos relativos a la emigración exterior —de los aspectos directivos, asumiendo el IEE las tareas asistenciales—

⁶⁷ En 1967 la Dirección General de Empleo se transformaría de nuevo en DGT.

⁶⁸ Carta del director del IEE al Secretario General del Ministerio de Trabajo, 30 de junio de 1961. AGA Trabajo 18827.

mientras que la Dirección General de Empleo se encargaría de las cuestiones relativas a las migraciones interiores.⁶⁹

«Es obvia la necesidad de deslindar las funciones correspondientes a la soberanía estatal de las que incumben a un Organismo para-estatal. Las dificultades que se vienen oponiendo al normal desenvolvimiento de las actividades del IEE, en sus relaciones con la Dirección General de Trabajo, primeramente, y con la Dirección General de Empleo, en la actualidad, nacen de una falta de delimitación de competencias y de duplicidad de criterios y de funciones. Estas dificultades desaparecerían automáticamente utilizando un procedimiento que tiene varios antecedentes en nuestra Administración. [...]. Consiste en [...] restablecer la Dirección General de Emigración [creada por la Ley de 1924] en forma que su titular fuera al mismo tiempo director del Instituto citado; este Organismo conservaría todas las funciones y la plena autonomía atribuidas por la Ley que lo creó. [...] Así, correspondería a la Dirección General de Emigración todas las funciones de carácter normativo y fiscalizador que son de la competencia del Estado; al IEE las de carácter tutelar, debiéndose tener presente que para el ejercicio de la función fiscal y para representarlo en la órbita provincial, se seguirían utilizando a funcionarios del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo.»⁷⁰

Al final, la Ley articulada de emigración aprobada en 1962 puso momentáneamente fin a las aspiraciones del IEE, otorgando a la Dirección General de Empleo las competencias directivas en materia de emigración.⁷¹

«Art.14.- Corresponde al Ministerio de Trabajo la competencia general en la materia que es objeto de la presente Ley y el ejercicio de las funciones de orden normativo, fiscalizador y protector propia de la Soberanía del Estado. [...]

Art.16.- La programación, vigilancia de ejecución y desarrollo de la acción política y administrativa (...) corresponde a la Dirección General de Empleo [...].»⁷²

Ante las dificultades para hacerse con las competencias directivas, el IEE no tuvo más remedio que conformarse con su papel de principal órgano de ejecución de la política emigratoria. Ya en 1959, el decreto por el que se establecía el Reglamento del IEE establecía que éste actuaría como «órgano adecuado para la realización de la política emigratoria del gobierno, [coordinando] sus actividades con las de la Dirección General de Empleo». ⁷³ De este modo, si el Decreto reservaba al Instituto, «con carácter de exclusividad, el reclutamiento de los emigrantes», el mismo obligaba a esta entidad a cooperar con la Dirección General de Empleo en: «la determinación de los contingentes emigratorios de mano de obra, por provincias y profesiones, en relación con los excedentes que arrojen los censos laborales». Para reforzar su papel de brazo ejecutor de la política migratoria, el Reglamento dotaba al IEE de delegados presentes en las provincias «de mayor densidad migratoria o en los principales puertos y aero-

⁶⁹ Proyecto de Decreto aclarando los del 9 de mayo de 1958, enviado por el Director del IEE al Secretario del Ministerio de Trabajo, 3 de octubre de 1958. Consúltense igualmente la carta del Director del IEE al Ministro de Trabajo de enero de 1959. AGA Trabajo 18824.

⁷⁰ Observaciones del Director del IEE relativas al proyecto de Ley de Bases de Emigración, 22 de diciembre de 1960. AGA Trabajo 18825.

⁷¹ Rechazada por los actores de la Dirección General de Empleo, esta propuesta será de vez en cuando rescatada del olvido por los actores del IEE y presentada a las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo, aunque sin éxito. Véase por ejemplo el proyecto de Decreto-Ley para la creación de la Dirección General de Emigración redactado por el IEE, del 29 de noviembre de 1966. ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 103 de 22-05-73- Legajo 21-22 (E-329).

⁷² Decreto del 3 de mayo de 1962 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Ordenación de la Emigración (BOE 15/05/1962).

⁷³ Decreto del 23 de julio de 1959 (BOE 01/08/1959).

puertos de embarque». ⁷⁴ Estas delegaciones estarían compuestas de inspectores de trabajo encargados del Servicio de emigración y vinculados a la Dirección General del IEE. Del mismo modo, para asegurar la protección del emigrante en el exterior el IEE podría disponer de agregados sociales o de emigración integrados en las representaciones diplomáticas españolas correspondientes. ⁷⁵

En tanto que brazo ejecutor de la política migratoria, y a falta de una infraestructura suficientemente extendida por el ámbito nacional que proporcionase al Instituto su tan ansiada autonomía de acción, el IEE no tuvo más remedio que solicitar la colaboración de la esfera sindical, igualmente deseosa de participar en las operaciones de reclutamiento de candidatos a la emigración. En efecto, los programas con los que el Estado debía planificar, seleccionar y canalizar el flujo migratorio español conllevaban toda una serie de operaciones administrativas para las que el IEE necesitaba una infraestructura suficientemente importante y ampliamente repartida por todo el territorio español. Las delegaciones del IEE, situadas en las capitales de provincia con mayor densidad migratoria eran pues insuficientes, sobre todo si tenemos en cuenta que la mayor parte del potencial migratorio se situaba en zonas rurales y de escasa tradición migratoria del centro y sur de España (Andalucía, Extremadura, Castilla, etc.).

Para poner en marcha estas operaciones de contratación el IEE solicitó la colaboración del Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación (SNEC), organismo sindical encargado de controlar y encuadrar a los trabajadores españoles. El control ejercido por el SNEC se basaba, por un lado, en la existencia de una amplia red de oficinas repartidas por todo el territorio nacional y, por otro, en el establecimiento de una Cartilla profesional obligatoria. ⁷⁶ Sin embargo, las negociaciones que debían fijar los términos de esta colaboración fueron igualmente conflictivas y espinosas. A cambio de comprometerse a privilegiar las demandas procedentes de parados o personas con empleos precarios para ayudar a la OSE a luchar contra el paro, los servicios provinciales y locales del SNEC debían colaborar con las delegaciones del IEE en las tareas de contratación, selección, documentación, etc. de los candidatos a la emigración.

«La Organización sindical, a quien compete velar por los productores españoles, cuya representación dentro del país ostenta, está directamente interesada en colaborar en la emigración [...]. El IEE, Organismo creado para la tutela y la regulación del movimiento emigratorio, ofrece a dicha Organización vías de solución a los problemas relativos a los excedentes de población obrera en paro forzoso, paro encubierto o subempleo mediante su proyección a otros países; y está asimismo interesado en utilizar las obras y servicios sindicales, tanto en la esfera nacional como en la provincial y local para la realización de sus propios fines. [...] Para mejor desarrollo de este Convenio, el SNEC actuará en el ámbito provincial en estrecha colaboración con las correspondientes Delegaciones Provinciales del Instituto.» ⁷⁷

Tras arduas negociaciones esta colaboración fue rechazada por las autoridades sindicales, que exigían que el IEE delegase en el SNEC «las siguientes funciones: a) la recluta de los emigrantes asistidos [...]; b) la selección médica y profesional de los

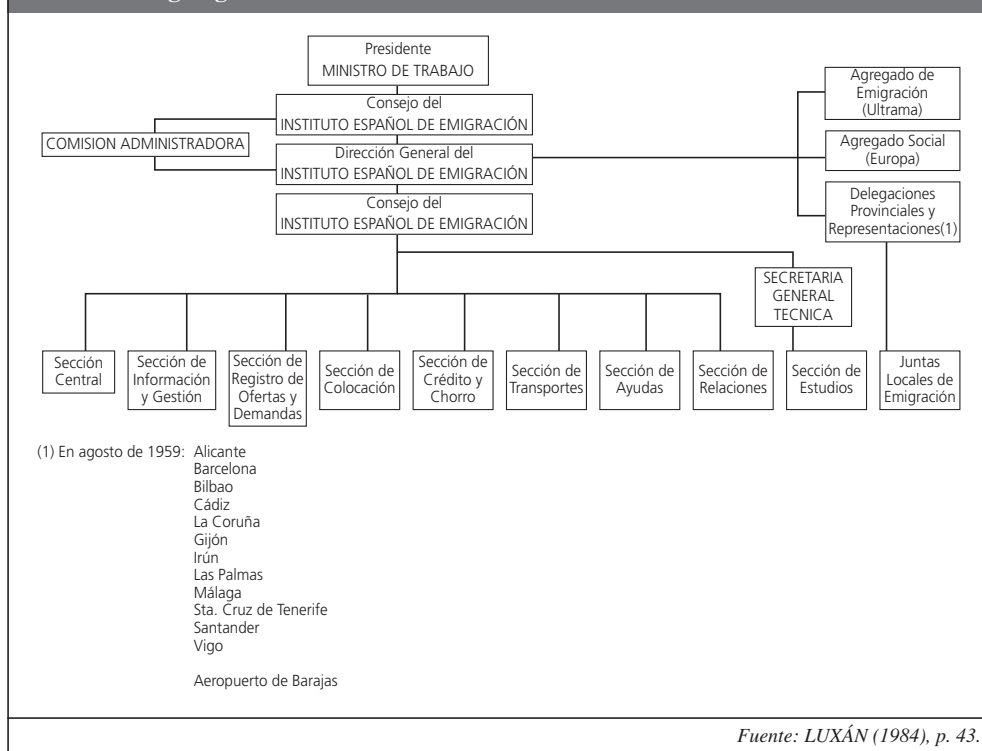
⁷⁴ Art. 28.

⁷⁵ Art. 29.

⁷⁶ Inspirada en el Libretto di Lavoro fascista, esta Cartilla era el documento de identidad profesional de los trabajadores, y en él se recogían datos personales, trayectoria profesional, historial de enfermedades profesionales, sanciones laborales recibidas, pertenencia o no del trabajador a Falange, etc.; véase Babiano (1998), p. 25.

⁷⁷ Proyecto de acuerdo entre el IEE y la OSE elaborado por el IEE en 1960. AGA AISS-SRE R.1317.

Cuadro 8. Organigrama del IEE en 1959



trabajadores emigrantes reclutados [...]; c) las gestiones administrativas pertinentes para la obtención de los pasaportes para emigrantes y asimismo la de la totalidad de la documentación necesaria a tal efecto.»⁷⁸ Aunque no se llegó a un acuerdo, la colaboración entre ambos organismos tuvo finalmente lugar, pero estuvo marcada por la falta de coordinación y por los numerosos conflictos entre ambas entidades.⁷⁹

Pasemos a continuación a analizar la evolución administrativa del IEE durante estos años. En virtud de la Ley de emigración de 1962, el IEE se consolidó como «corporación de derecho público [que] tiene la consideración jurídico-administrativa de Entidad oficial de la Seguridad Social para el desarrollo de la política tuitiva del Gobierno en materia de emigración».⁸⁰ Este nuevo marco jurídico atribuía al IEE la misión de asistir al emigrante «tanto en la fase preparatoria de su viaje como durante éste y a su llegada y asentamiento en el país de recepción, y, en caso necesario, en su repatriación, y le representará ante las personas físicas o jurídicas que intervengan en

⁷⁸ Proyecto de acuerdo entre el IEE y la OSE elaborado por el SNEC en 1960. AGA AISS-SRE R.1317.

⁷⁹ Sobre las negociaciones entre el IEE y la OSE, véanse los numerosos documentos presentes en los legajos siguientes: AGA AISS-SRE R 16599 a 16602; AGA AISS-SRE R 2218; AGA AISS-SRE R 2420, AGA Trabajo 18824 y ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 103 de 22-05-73- Legajo 21-22 (E-329).

⁸⁰ Art. 17 punto 1 de la Ley articulada de Emigración del 3 de mayo de 1962 (BOE 15/05/1962).

todas o algunas de las fases del proceso migratorio».⁸¹ Sus tareas se veían así reforzadas y ampliadas –la Ley recoge hasta 30 diferentes– destacando entre todas ellas las siguientes: estudiar la problemática migratoria, organizar los programas de emigración asistida, proteger a los emigrantes durante el viaje y durante su estancia en el extranjero –recurriendo para esto último a los agregados laborales, que se convertían en delegados del IEE en el exterior–, favorecer el mantenimiento del vínculo con España, propiciando para ello la difusión de la cultura española a través de asociaciones de españoles, etc.⁸²

A principios de los 60, la necesidad de adaptar el organigrama del IEE a las numerosas tareas y responsabilidades nacidas de este nuevo marco legislativo, así como a aquellas misiones derivadas de los acuerdos bilaterales firmados con los diferentes países de acogida, condujeron a la creación de nuevos departamentos que ampliaron y densificaron el organigrama del Instituto.

«Superado el periodo de implantación y consolidación del Instituto Español de Emigración y aumentadas considerablemente sus funciones, a consecuencia principalmente de los Convenios de Emigración suscritos por España con diversos países; de la distinta legislación promulgada para regular los actuales problemas de la moderna emigración, y del continuo aumento de demanda de mano de obra española por parte de los países de recepción, se imponen ciertas modificaciones en la estructura interna del Instituto, que le permitan, al mismo tiempo, una mayor agilidad en su funcionamiento administrativo y un más eficiente ejercicio de dirección, coordinación y estudio de los problemas migratorios en general.»⁸³

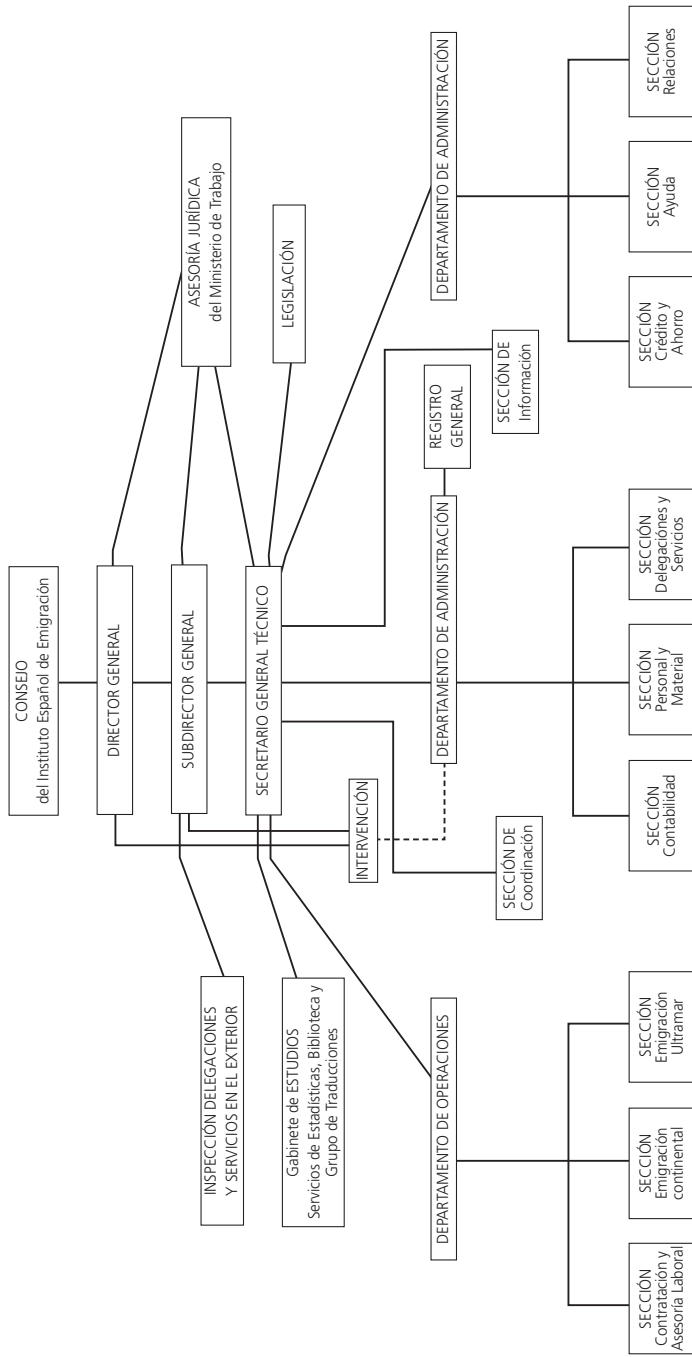
Este nuevo organigrama creaba tres nuevos departamentos que reagrupaban lo esencial de las tareas del IEE. El Departamento de Operaciones se encargaría de gestionar los programas de emigración asistida, contando para ello con las secciones de Emigración Continental, Emigración a Ultramar y Contratación y Asesoría laboral, correspondiendo esta última a la antigua Sección de Colocación. Del Departamento Asistencia dependían las Secciones de Crédito y Ahorro, Ayuda y la Sección de Relaciones. La primera se encargaba principalmente de organizar, fomentar y canalizar el ahorro del emigrante, mientras que la segunda tenía como misiones, entre otras muchas, el organizar la reagrupación familiar y la formación profesional del emigrante, así como ejercer «la acción tutelar propia del cometido de esta Sección». La Sección de Relaciones, por su parte, debía facilitar la integración del emigrante en el seno de la colonia española de su país de acogida, fomentar el envío de prensa y libros que favorezcan «la relación del emigrante con su Patria», redactar, publicar y distribuir la publicación del Instituto *Carta de España*, etc. Del Departamento de Administración dependían las Secciones de Contabilidad, Personal y Material y Delegaciones y Servicios, a cuyo cargo estaba la gestión contable y de personal del Instituto, así como «la intendencia del material y suministro del mismo a las Secciones del Instituto». Por último, las Secciones de Coordinación y de Información, independientes de los departamentos anteriormente citados, se encargarían, respectivamente, de la «coordinación de servicios, funciones y métodos de trabajo» y de «desarrollar la labor informativa que compete a este Instituto, tanto en lo que se refiere a información propia del emigrante, como a las Empresas, Asociacio-

⁸¹ Art. 17 punto 2.

⁸² Art. 18.

⁸³ Disposición interna del IEE del 13 de enero de 1962. ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega n° 103 de 22-05-73- Legajo 21-22 (E-329).

Cuadro 9. Organigrama del IEE en 1963



Fuente: Elaboración propia a partir de información ubicada en AGA Trabajo 18828

nes y Organismos interesados en nuestra mano de obra, y en general, en cuestiones migratorias».⁸⁴

Una vez redefinidas su naturaleza y funciones, adaptado su organigrama interno a las múltiples responsabilidades y tareas encomendadas, y tras haberse solucionado algunos de los problemas más acuciantes a que había dado lugar su inserción en el organigrama migratorio, las autoridades del IEE se centraron en la reglamentación del funcionamiento interno del Instituto. En mayo de 1963, una Resolución de la Dirección General del Instituto establecía un conjunto de normas de actuación internas «con el fin de evitar las anomalías que puedan producirse, tanto por ausencias justificadas como por retrasos o abandonos del servicio durante horas de oficina, sin la debida justificación y autorización».⁸⁵ Pocos días después otra Resolución interna establecía que «el horario de trabajo del personal que presta sus servicios en este Organismo Central será de 8,30 a 14,30 horas hasta nueva orden», pudiendo los funcionarios que venían realizando jornada de tarde continuar con esos horarios.⁸⁶ Esta Resolución sería completada por otra de septiembre del mismo año sobre «horas extraordinarias del personal de dicho Organismo». Además de restringir al «mínimo indispensable» la prestación de servicios en horas extraordinarias, esta Resolución fijaba la remuneración de esas horas, la manera en que se pagarían y la necesidad de contar con la autorización pertinente para poder realizarlas.⁸⁷ En este mismo orden de cosas, una Resolución de junio del mismo año establecía preceptos relativos a permisos, vacaciones, bajas por enfermedad, descansos por lactancia, asuntos propios, etc. de los funcionarios del IEE.⁸⁸

En 1964, las numerosas faltas de puntualidad y asistencia registradas por el IEE, «[que] originan en ocasiones retrasos en el normal desempeño del trabajo asignado a las distintas Secciones y un descenso en la productividad», condujo a la aprobación de una nueva Resolución destinada a reglamentar y penalizar los retrasos y las faltas de asistencia.⁸⁹ Se establecía que «diariamente y antes de las 9,30 de la mañana cada Jefe de Sección enviará a la Sección de Personal y Material el parte diario de incidencias del personal a sus órdenes, especificando las faltas de asistencia observadas, con indicación de si corresponden a permisos concedidos por la Dirección General [...], enfermedad o sin justificar, así como los retrasos en la entrada [...]».⁹⁰ Se añade a continuación que «las ausencias por permiso o sin justificar así como los retrasos continuados sobre el horario de entrada darán lugar a que los funcionarios en quienes concurren estas circunstancias

⁸⁴ Funciones que corresponden a cada una de las Secciones del IEE dentro de su nueva Organización en virtud de la disposición interna del 13 de enero de 1962. ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega n° 103 de 22-05-73- Legajo 21-22 (E-329).

⁸⁵ Resolución del IEE del 3 de mayo de 1963 sobre normas de régimen interior de personal (B.O. del Ministerio de Trabajo n° 1, enero de 1964). García-Trevijano y de Blas García (1965), p. 215.

⁸⁶ Resolución del IEE del 22 de mayo de 1963 sobre jornada laboral de dicho Organismo. García-Trevijano y de Blas García (1965), p. 215.

⁸⁷ Resolución del IEE del 9 de septiembre de 1963 sobre horas extraordinarias del personal de dicho Organismo. García-Trevijano y de Blas García (1965), p. 221.

⁸⁸ Resolución del IEE del 18 de junio de 1963 sobre normas de régimen interior de personal. García-Trevijano y de Blas García (1965), pp. 218-219.

⁸⁹ Resolución del IEE del 29 de abril de 1964 sobre normas de régimen interior del personal del Instituto Español de Emigración. García-Trevijano y de Blas García (1965), p. 235.

⁹⁰ Punto 1° de la Resolución del IEE del 29 de abril de 1964 sobre normas de régimen interior del personal del Instituto Español de Emigración. García-Trevijano y de Blas García (1965), p. 235.

se les reduzca e incluso se llegue a suprimirles la gratificación de incentivo con carácter temporal o definitivo».⁹¹

El IEE en la fase final del ciclo migratorio (1971-1984)

Los años setenta marcaron el final del ciclo migratorio español. La crisis europea y el desarrollo y la modernización de España ponían fin a una rica y antiquísima tradición migratoria, sentando las bases de la transformación de España en país de acogida. Frenadas en su expansión por los efectos de la crisis energética, las potencias industrializadas optaron por cerrar las puertas a la inmigración. La llegada de mano de obra extranjera se redujo de forma significativa y, afectados por el impacto que la crisis tuvo en el mercado laboral de estos países, muchos de los españoles emigrados optaron por regresar.

Por su parte, la política migratoria franquista estuvo marcada por una cierta continuidad con respecto a la etapa anterior, si bien las prioridades se invirtieron. En unos años en que la emigración española empezaba a mostrar claros signos de agotamiento, la regulación de los flujos migratorios *vía* los programas de emigración «asistida» pasó a un segundo plano. Si estos programas seguían tratando de canalizar y planificar el flujo migratorio español, los actores del IEE optaron por centrarse en el segundo eje de la política migratoria, a saber: la protección a los trabajadores españoles instalados en el extranjero, así como a sus familias, hasta su definitivo regreso a España.

Para dar más fuerza a esta vertiente «social» —en detrimento de la «laboral»— de la política migratoria, se optó por transformar una vez más el marco jurídico existente. En mayo de 1971 se aprobaba así una nueva Ley de emigración que institucionalizaba esta nueva filosofía política en materia de emigración, afirmándose que: «[El contenido de] la Ley de 3 de mayo de 1962 [...] resulta ahora de todo punto inadecuado ante la necesidad de emprender una línea más en consonancia con la problemática social que suscita el hecho migratorio».⁹² Esta Ley se adaptaba igualmente al carácter eminentemente continental, y por lo tanto «temporal», de la emigración española, planteando por primera vez un cierto voluntarismo estatal en lo relativo al retorno. El artículo 8 de esta Ley afirmaba que: «El Estado facilitará [...] la reincorporación a la vida laboral de los emigrantes [...], la realización de cursos de adaptación y formación profesional, y reconocerá el derecho a prestaciones de Seguridad Social. Asimismo, y para estos fines, se establecerán programas de colaboración con la Organización Sindical e instituciones de asistencia social y se fomentarán los convenientes estímulos en el sector privado».

Las medidas de asistencia se multiplicaron y diversificaron (formación profesional, educación de los hijos, etc.), tratándose con ellas de estrechar los vínculos con estas colonias de emigrantes.⁹³ En espera de su retorno definitivo a España, las autoridades franquistas siguieron optando por evitar la integración de los emigrantes en las sociedades de

⁹¹ Punto 3º de la Resolución del IEE del 29 de abril de 1964 sobre normas de régimen interior del personal del Instituto Español de Emigración. García-Trevijano y de Blas García (1965), p. 235.

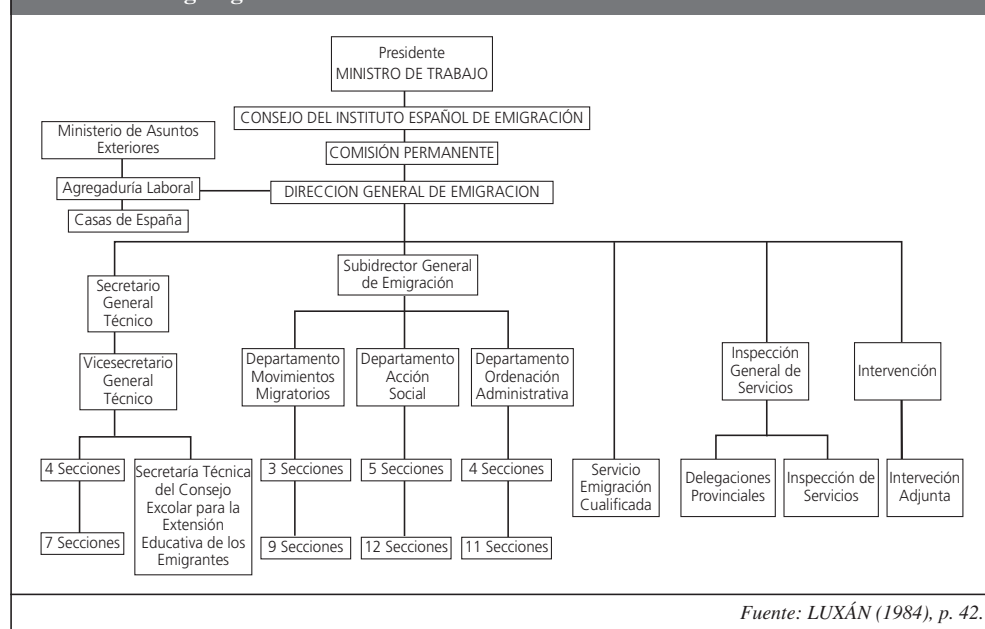
⁹² Introducción al Proyecto de Ley de emigración presentado a las Cortes Españolas el 17 de mayo de 1971 (BOCE, nº 1148 de 21/05/1971).

⁹³ Introducción al Proyecto de Ley de emigración presentado a las Cortes Españolas el 17 de mayo de 1971 (BOCE, nº 1148 de 21/05/1971).

acogida. La creación de centros –las famosas *Casas de España*– y de asociaciones fue el medio utilizado para tratar de preservar la identidad española de estos emigrantes, protegiéndoles de una posible «contaminación» de los valores, así como de los usos y costumbres de las sociedades de acogida.⁹⁴

La importancia que el eje «asistencia» tuvo en estos años marcó igualmente la organización interna del IEE. La prioridad dada a la educación de los hijos de los emigrantes, así como al fomento y control de la vida asociativa, generaron nuevos departamentos en el ya de por sí extenso y complejo organigrama del IEE. El Instituto se dotaba así de una Secretaría Técnica del Consejo Escolar para la Extensión Educativa de los emigrantes, pasando igualmente a controlar la red de *Casas de España* creadas en los países con mayor presencia de emigrantes.⁹⁵ Para adaptar el Reglamento del Instituto a las numerosas tareas y responsabilidades que el nuevo marco jurídico le encomendaba, se aprobaba en abril de 1974 un decreto que reorganizaba el IEE.⁹⁶

Cuadro 10. Organigrama del IEE en 1974



⁹⁴ Art. 30 de la Ley de emigración del 13 de julio de 1971 (BOCE, nº 1150 de 16/07/1971).

⁹⁵ Una resolución del IEE de febrero de 1973 estableció las normas de creación y de funcionamiento de estas *Casas de España*. El art. 1 de esta Resolución establecía que se trataba de «Centros de carácter social y asistencial del IEE con las finalidades primordiales de fomentar la convivencia de los españoles entre sí en el país de emigración, mantener viva la relación con la Patria y prestar asistencia a los emigrantes, tanto al incorporarse a sus puestos de trabajo como durante su permanencia en el mismo». Financiadas por el IEE, las *Casas de España* estarían dirigidas por un gerente nombrado por el IEE o por el agregado laboral, acompañado de un Consejo Asesor de Gestión formado por el gerente y 4 vocales designados por el cónsul de entre los directores o antiguos directores de centros de españoles.

⁹⁶ Decreto del 19 de abril de 1974 sobre reorganización del Instituto Español de Emigración (BOE 13/06/1974).

Este Reglamento, que sustituía al anterior de julio de 1959, cumplía «el doble objetivo de enmarcar debidamente al IEE dentro de los presupuestos que la Ley vigente de Emigración le señala para su actuación», dándole «una nueva regulación orgánica y funcional que posibilite su mayor eficacia en esa actuación que le ha sido asignada [...] acomodando la organización del Instituto Español de Emigración a las finalidades que le asigna la legislación migratoria actual y estructurando sus servicios de una manera más racional y acorde con los objetivos que debe cumplir.»⁹⁷ Si los órganos de gobierno del Instituto se mantuvieron con escasos cambios, la estructura orgánica fue objeto de una importante remodelación. De la Dirección General pasaron a depender directamente una Inspección General de Servicios, la Intervención de Fondos y un Servicio de Emigración Cualificada y Cooperación Social. Del mismo modo, dependiendo directamente del Subdirector General se situaban los Departamentos de Movimientos Migratorios, Acción Social y Ordenación Administrativa. El primero, dividido a su vez en tres Secciones, se encargaría de las actividades relacionadas con los desplazamientos al extranjero de los emigrantes españoles, «bien sea de modo individual o colectivo, espontáneo o en operaciones programadas y abarca su acción tanto los trámites de documentación, reclutamiento y contratación de los emigrantes, como el transporte». También habría de encargarse de las reclamaciones de los emigrantes «con motivo del proceso de su emigración y de la aplicación de sus contratos en los países de acogida».⁹⁸ El Departamento de Asistencia se encargaría de «la tutela que debe ejercer el Instituto sobre el emigrante y su familia», tanto en el interior del país como durante su estancia en el extranjero y a su regreso a España «se produzca éste como repatriación o retorno».⁹⁹ El Departamento de Ordenación Administrativa, por su parte, se encargaría de la gestión y el régimen de plantilla del Instituto, así como del personal contratado tanto en España como en el extranjero, de la elaboración y la gestión económica de los Presupuestos del organismo, de las propuestas de ordenación de gastos, ejecución de pagos y realización de cobros, etc. Dependiendo directamente del Secretario General se situaban diferentes Gabinetes (de Estudios y Publicaciones, de Estadística, de Prensa y Carta de España, de Convenios y Organismos Internacionales) así como la Secretaría Técnica del Consejo Escolar para la Extensión Educativa de los Emigrantes.¹⁰⁰ Para asistir al Secretario General en sus tareas se creaba la figura del Vicesecretario General Técnico.¹⁰¹

Durante el proceso de transición política iniciado con la muerte de Franco, el IEE hubo de hacer frente a nuevos desafíos, siendo el principal de entre todos ellos su propia democratización. Para empezar, esta democratización exigía un saneamiento de las finanzas del Instituto así como mayor transparencia en su gestión.¹⁰² Para ello, a partir

⁹⁷ Introducción al Decreto del 19 de abril de 1974 sobre reorganización del Instituto Español de Emigración (BOE 13/06/1974).

⁹⁸ Art. 18.

⁹⁹ Art. 19.

¹⁰⁰ Art. 21.

¹⁰¹ Art. 22.

¹⁰² Como sostiene el antiguo director del IEE, Raimundo Aragón Bombín: «en el terreno de la naturaleza administrativa y financiera persiste desde su creación hasta 1979 una cierta ambigüedad, oscilando entre la consideración de entidad estatal autónoma o entidad gestora de la seguridad social, atendiendo sus necesidades financieras a través de sucesivos planes asistenciales del Fondo Nacional de Protección al Trabajo», Aragón Bombín (1990), p. 67.

de febrero de 1979 el IEE dejaba de ser entidad gestora de la Seguridad Social para convertirse de nuevo en «Organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines», permaneciendo integrado en el seno del Ministerio de Trabajo de cuyo titular dependía directamente.¹⁰³

Además, la organización interna del IEE hubo de ser adaptada a «las diversas reformas orgánicas y funcionales que se han operado en la Administración Civil, con la desaparición, en algunos casos, de los Centros Directivos u Organismos que formaban parte del Consejo del Instituto Español de Emigración y con la retirada, en otros, de las competencias por cuyo ejercicio tenían atribuidas su representación en dicho Consejo, así como la desaparición de la antigua Organización Sindical».¹⁰⁴ A tal fin, el 20 de febrero de 1979 se aprobaba un Real Decreto por el que se modificaba la estructura orgánica y funcional del IEE. La extensión de su acción en materia de educación dio así lugar a la creación de una Vicesecretaría de Promoción Educativa, así como de agregadurías de educación, encargadas éstas de gestionar la red educativa establecida por el IEE en los países con mayor presencia española. Del mismo modo, la voluntad de acercarse al emigrante y de integrar su voz en los procesos políticos desembocó en la creación de una Subdirección General de Participación y Acción Cultural que englobaba los Departamentos de «Asociaciones y participación» y «Casas de España y acción cultural».¹⁰⁵

«[E]l auge y el desarrollo alcanzado por los Centros y Asociaciones de emigrantes en el exterior y sus legítimas aspiraciones de participación en todos aquellos asuntos que les son propios, así como la necesidad de defender la identidad cultural de los trabajadores españoles en el extranjero, requiere la existencia de un Órgano, con rango suficiente, especialmente encargado de estas tareas. La creación de la Subdirección General de Participación y Acción Cultural responde a tales objetivos.»¹⁰⁶

Las reformas introducidas en el organigrama del IEE por el Decreto de febrero de 1979 aumentaron considerablemente el número de departamentos y servicios de que se componía. Las subdirecciones generales pasaban de una a dos, los servicios de 4 a 7, el número de secciones casi se duplicaba (de 16 a 30) y los negociados pasaban de 31 a 47.¹⁰⁷

En 1981 la estructura orgánica y funcional del Instituto fue de nuevo modificada.¹⁰⁸ Los temas de emigración pasaron a depender de la Subdirección General de Emigración

¹⁰³ Real Decreto 576 del 20 de febrero de 1979 por el que se modifica la estructura orgánica y funcional del Instituto Español de Emigración (BOE 27/03/1979).

¹⁰⁴ Proyecto de Real Decreto por el que se modifica la estructura orgánica y funcional del Instituto Español de Emigración, noviembre de 1977, p.1. ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 13 de 2-02-82- Legajo 8 (E-342).

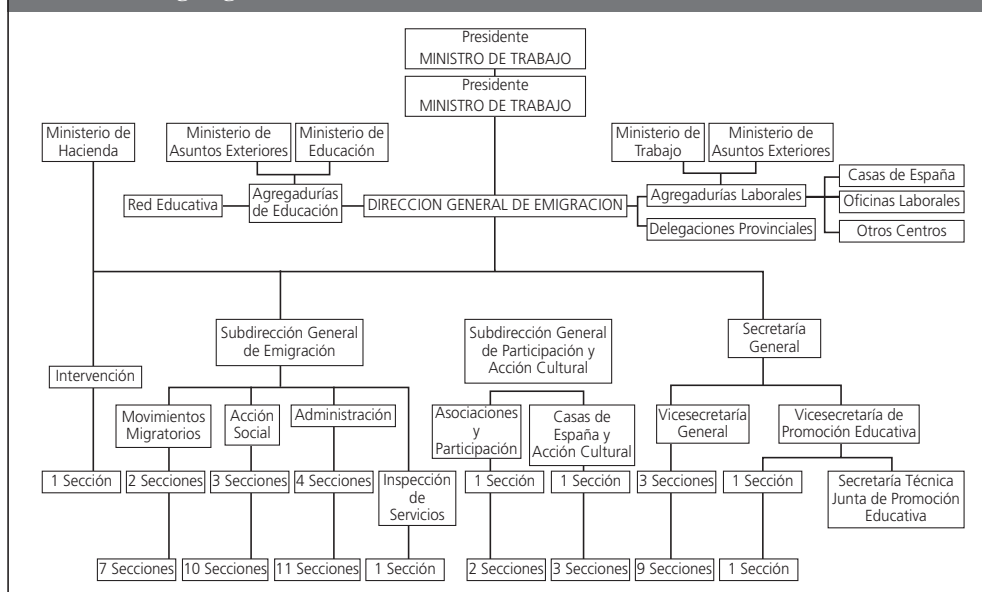
¹⁰⁵ Real Decreto 576/1979, de 20 de febrero, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional del Instituto Español de Emigración (BOE 27/03/1979).

¹⁰⁶ Proyecto de Real Decreto por el que se modifica la estructura orgánica y funcional del Instituto Español de Emigración, noviembre de 1977, p.1. ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 13 de 2-02-82- Legajo 8 (E-342).

¹⁰⁷ Instituto Español de Emigración. Cuadro comparativo entre la Organización actual y la anterior, realizado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, 20 de julio de 1979. ACTM Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 20 de 17-01-84- E-346.

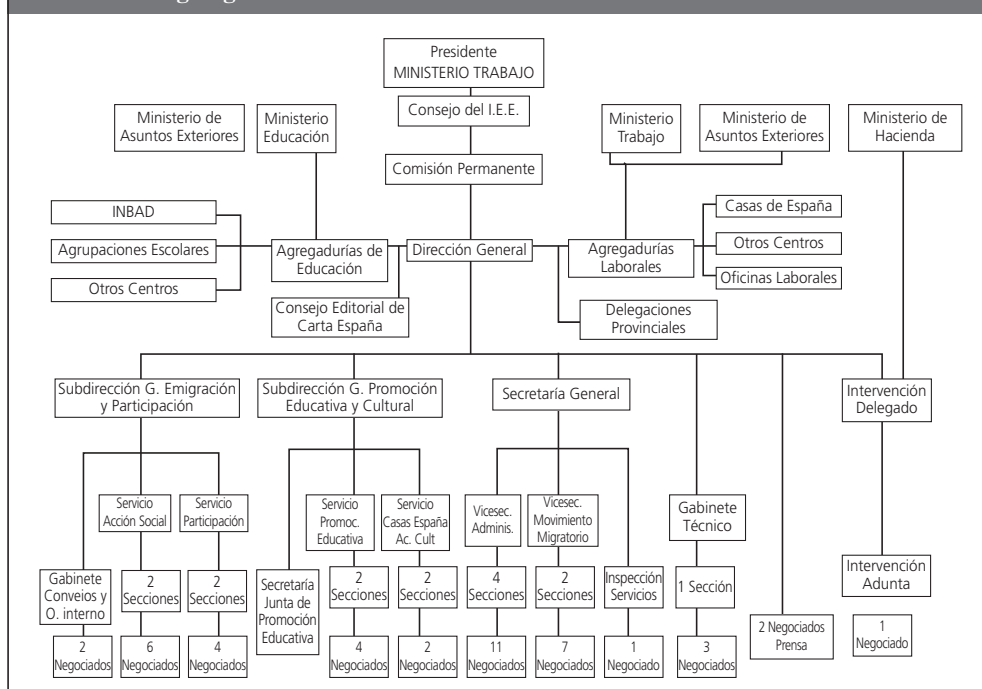
¹⁰⁸ Orden del 23 de octubre de 1981 del Ministerio de Trabajo por la que se desarrolla la estructura orgánica del IEE (BOE 02/11/1981).

Cuadro 11: Organigrama del IEE en 1979



Fuente: LUXÁN (1984), p. 44.

Cuadro 12: Organigrama del IEE en 1981



Fuente: LUXÁN (1984), p. 45.

y Participación, los temas de cultura y educación de la Subdirección General de Promoción Educativa y Cultural y los temas de gestión (administración, patrimonio, personal, etc.) de la Secretaría General.¹⁰⁹ La situación del personal interino y contratado fue regularizada, pasando éstos a convertirse mediante el sistema de concurso en funcionarios del Estado.¹¹⁰

Finalmente, el IEE desaparece como Organismo autónomo en 1984, siendo sustituido por la Dirección General del mismo nombre, con las competencias y funciones determinadas en el Real Decreto 530 del 8 de abril de 1985.

¹⁰⁹ MTIN-DGCEE, Actas de la reunión del Consejo del IEE, nº 13 del 11 enero 1984, pp. 1-2.

¹¹⁰ MTIN-DGCEE, Actas de la reunión del Consejo del IEE, nº 13 del 11 enero 1984, pp. 1-2.

3. LA PRÁCTICA SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA. UNA HISTORIA ORAL DEL IEE

Luís M. Calvo Salgado

En este capítulo se aborda un tema muy poco tratado en la historiografía sobre la emigración española: la práctica social de la administración migratoria partiendo de los relatos de sus actores principales, los funcionarios y demás empleados del Instituto Español de Emigración.¹ Para ello he entrevistado a cuatro personas que trabajaron para este Instituto en distintos puestos. Se trata de entrevistas abiertas, no sujetas a un cuestionario estricto y fijado de antemano, pero sí centradas en temas relacionados con su actividad laboral. El objetivo final no puede ser nunca en estos casos saber «qué pasó exactamente» en la vida laboral de los entrevistados, sino averiguar qué percepción personal tienen éstos de su actividad laboral cuando la observan con una visión retrospectiva. Intentar saber qué ocurrió concretamente en cada caso relatado exigiría recurrir a otras fuentes, escritas y orales, que nos permitiesen realizar una crítica de las mismas basada en la comparación entre todas ellas.² Pero carecemos de esas otras fuentes y, sin embargo, la descripción de las prácticas de la administración que se lleva a cabo en las entrevistas tiene un valor esencial porque es una parte de la memoria colectiva de la institución sólo reconstruible a partir del recuerdo individual.³ Se trata de analizar cómo cada entrevistado da un sentido a lo narrado y de relacionar ese sentido con el contexto social e histórico del que se habla en las entrevistas sin olvidar las características del momento presente en que tienen lugar.

La memoria individual y su expresión narrativa aportan una visión subjetiva de un nivel de actuación poco o nada perceptible en las fuentes escritas, que es el del día a día del trabajo en la administración. Ese nivel de actuación es especialmente relevante para el estudio de las burocracias de atención al público.⁴ El IEE atendió a una cantidad con-

¹ Los estudios de diversas disciplinas sobre la administración española se han centrado en las élites político-administrativas: Álvarez Álvarez (1984); Román Masedo (1997) y (2000); Baena del Alcázar (1999). Una buena introducción al análisis de las administraciones públicas en España en todos sus niveles la ofrece Ramíó (1997), pp. 381-404.

² Sobre la metodología de la historia oral y sus problemas y posibilidades desde un punto de vista teórico véase Jureit (1999), pp. 19-110.

³ Sobre las condiciones sociales de la memoria colectiva véase Halbwachs (1985).

⁴ Lipsky considera como ejemplos típicos de este tipo de burócratas con tareas de atención al público a profesores o maestros, policías, asistentes sociales, jueces y empleados de los juzgados, empleados de la Sanidad Pública así como a otros empleados que garantizan a los ciudadanos el acceso a programas de actuación

siderable de emigrantes y, por lo tanto, era, entre otras cosas, una burocracia con tareas de atención al público. Ofrecía diferentes servicios públicos de carácter estatal a los usuarios que querían emigrar o habían emigrado ya. Como sabemos una cantidad aún mayor de emigrantes decidieron no acogerse a los canales de emigración previstos en la legislación española y prescindir de los servicios del IEE, pero también ellos tenían una noción de lo que podían esperar de la institución, y, por lo tanto, su percepción de las políticas migratorias de los gobiernos españoles estaba influenciada por la imagen y la actuación del IEE. Los estudios que se ocupan del funcionamiento de burocracias estatales de este tipo hacen hincapié en la necesidad de conocer mejor el trato dado a los usuarios de los servicios públicos porque es, en gran medida, a través de la acumulación de experiencias personales adquiridas en contacto con las distintas ramas de la administración que los ciudadanos perciben directamente una política determinada del gobierno.⁵ Es decir, la política migratoria de los gobiernos franquistas y de la transición se hacía palpable para muchos ciudadanos a través de los servicios prestados por el IEE. Sería posible acometer la tarea de estudiar la imagen del IEE y de sus empleados a través de entrevistas con emigrantes que tuvieron contacto con esta institución o con los muchos que no quisieron llegar a tenerlo, pero en este capítulo se opta por otra perspectiva: la de estudiar los relatos de los funcionarios y contratados del IEE. Entre ellos, naturalmente, se encuentran también aquellos que sólo tuvieron contacto con el público en alguna etapa de su carrera profesional en la institución, pero no en todas, o aquellos que trabajaron siempre en puestos que no exigían esta interacción con los emigrantes. Sus narraciones son tan relevantes como las de los otros porque muestran la complejidad del funcionamiento interno del Instituto y las dificultades derivadas de las múltiples funciones que le fueron asignadas.

Las decisiones tomadas en cada momento por los empleados del IEE tuvieron consecuencias para las vidas de muchos de los españoles que salían entonces al extranjero. La historia y la ciencia política han prescindido a menudo de este nivel de análisis de las decisiones individuales por considerarlo poco relevante en comparación con el diseño de las grandes políticas por parte de los políticos y de los altos funcionarios, dando por supuesto que la aplicación cotidiana de las políticas no las modifican en nada fundamental. Las nuevas tendencias ya aludidas, tanto en historia, sociología como politología, han subrayado la importancia de tener en cuenta este nivel de actuación de la administración por considerar que la suma de decisiones tomadas por los servidores del estado en sus niveles jerárquicos inferiores forma parte en sí misma de las políticas públicas y es extremadamente trascendente para entender el éxito o el fracaso de determinadas políticas.

No podemos reconstruir cada una de esas decisiones, pero sí podemos tratar de entender en qué valores se fundamentaban y a qué conflictos se enfrentaban los empleados del IEE entrevistados cuando intentaban aplicar las normas y las leyes que regulaban sus actuaciones. En general, los estudios de los años 80, a nivel internacional, aportan una visión de los burócratas como agentes del estado, interesados ante todo en salvaguardar sus

del gobierno en algún campo y ofrecen servicios públicos a los usuarios en nombre del estado. Las burocracias de atención al público son, por lo tanto, aquéllas que emplean a un gran número de este tipo burócratas. Lipsky (1980), pp.3-4. Sobre la evolución de los estudios sobre estas burocracias véase Maynard-Moody y Musheno (2003), pp. 3-54. Sobre la burocracia de atención a los inmigrantes en Francia véase Spire (2005). Para una introducción a la sociología de la administración: Mayntz (1985). Un repaso a la perspectiva histórica se encuentra en Raphael (2000).

⁵ Lipsky (1980), pp. 13-25.

propios intereses. En los últimos años, los análisis se centran más en las narraciones personales de los propios empleados públicos y subrayan su función como actores al servicio de los ciudadanos, más interesados en ayudar a los usuarios de los servicios públicos ofrecidos por el estado que en crearles dificultades innecesarias o ponerles obstáculos.⁶

Estas cuestiones sobre el papel de los funcionarios tratadas a partir de sus propios relatos son especialmente interesantes para el historiador en el caso de la administración española porque el proceso de democratización ha contribuido a cambiar la actitud de la administración en general hacia los administrados y, por lo tanto, la imagen que los empleados del estado tienen de su labor profesional. Estudiar cómo ese cambio afectó a los empleados del IEE es uno de los objetivos de este capítulo. El paso de un régimen dictatorial en el que la política migratoria era implementada por el IEE a un régimen democrático en el que, en gran parte, los mismos funcionarios de la misma institución debían aplicar una nueva política migratoria es uno de los hechos fundamentales de esta evolución.

Por un lado, deseo abordar las relaciones de los empleados del IEE entre ellos, funcionarios y no funcionarios, atendiendo al desarrollo de sus carreras en la administración y viendo en qué medida sus posiciones influían en su disposición a actuar de uno y otro modo. La jerarquía marca a priori una serie de líneas de actuación que los individuos deben respetar, pero como pasa a menudo con las normas, la práctica se aleja en muchos casos de la regulación institucional. Por otro lado, me ocuparé de la interacción entre empleados del IEE y emigrantes. En este sentido, es conveniente recordar que para comprender las actuaciones de los funcionarios y las reacciones de los usuarios ante las decisiones tomadas en cualquier servicio público de carácter estatal es necesario tener en cuenta los recursos limitados de los que dispone la administración pública para la atención a los ciudadanos.⁷

Antes de entrar a tratar estos dos aspectos recogidos en las entrevistas con los empleados del IEE, conviene presentar la división horizontal y vertical del trabajo dentro del Instituto.⁸ Por división horizontal del trabajo entiendo las funciones más relevantes del Instituto y su evolución a lo largo del tiempo. En cuanto a la división vertical del trabajo, se trata de esbozar la distribución jerárquica de las tareas dentro de este ámbito de la administración.

La división horizontal del trabajo

Para desarrollar este tema quiero presentar someramente la evolución de la institución y de sus funciones más relevantes apoyándome en lo que, aún sin pretenderlo, es, en cierto modo, una breve historia del IEE en la que se recogen tanto el paso de unas funciones a otras, como la democratización de las estructuras administrativas: un informe interno del IEE redactado por José María Luxán en 1984 sobre la *Evolución de los cauces de parti-*

⁶ Maynard Moody y Musheno (2003).

⁷ Lipsky (1980), pp. 29-80.

⁸ Véanse también los capítulos de este libro dedicados a la política migratoria, al organigrama del IEE o la asistencia social para una visión más detallada de las cuestiones organizativas relacionadas con el Instituto.

cipación en el seno de la estructura orgánica de la administración española. Este informe nos permite además conocer la opinión de un empleado del IEE sobre la historia de la institución, es decir, nos ofrece una visión desde dentro.

Tras un capítulo introductorio, el autor dedica su atención al Consejo Superior de Emigración,⁹ a la evolución de los organismos de la administración central, y concretamente del Ministerio de Trabajo y del de Asuntos Exteriores, encargados de la política migratoria desde 1923,¹⁰ para centrarse a continuación en su tema principal, el IEE.¹¹ Distingue tres etapas en la trayectoria del Instituto atendiendo a criterios jurídicos: una primera como corporación de derecho público (1956-1970); una segunda como Entidad Gestora de la Seguridad Social (1971-1978); y una tercera y última como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo.

El IEE «nace con vocación de oficina de colocación». En su primera etapa es el «soporte administrativo de una política principalmente orientada a encauzar y facilitar los movimientos de emigración hacia Europa.»¹² Constituye, antes que nada, un instrumento de la política de empleo, y por ello sus objetivos son: «obtener información completa sobre la situación y posibilidades de recepción en diversos países» y recoger y encauzar las «ofertas colectivas de trabajo y las solicitudes de empleo fuera de España», colaborando para ello con la Organización Sindical Española tanto en el interior con las oficinas de colocación, como en el exterior con las agregadurías laborales «en estrecho contacto con la organización del Partido único. La política migratoria de la época era «entendida casi exclusivamente en términos de empleo».¹³

En la segunda etapa, la que va de 1971 a 1978, se da un cambio de la política migratoria que, según el autor, explica la reorientación del IEE y su nueva función como Entidad Gestora de la Seguridad Social. Para José María Luxán, la Ley de Emigración de 1971 «supone un primer esfuerzo para modificar el talante economicista de la política migratoria desarrollada a partir de 1956». Junto a la política de empleo, se asume ahora una «orientación asistencial» encaminada a proteger la totalidad del proceso migratorio. El IEE contribuye a gestionar el sistema asistencial «que incluye ayudas económicas, atenciones sanitarias, defensa jurídica y laboral, etc.»¹⁴ A las inversiones sociales englobadas en los Planes Asistenciales de carácter anual se añade la «acción cultural», mediante la creación de las Casas de España «y de la política educativa» y la Cuenta de Ahorro Emigrante «con el objetivo de canalizar hacia España el ahorro de los españoles en el extranjero y rentabilizar [...] el flujo de mano de obra encauzado en la década precedente».¹⁵ Todo ello exigía, a juicio del Ministerio de Trabajo, «una ampliación importante de las funciones y estructura orgánica» del IEE. Por ello, a partir de 1974 son tres las unidades operativas más importantes: el Servicio de Emigración Cualificada y Cooperación Social, el Departamento de Movimientos Migratorios y el Departamento de Acción Social.

⁹ Luxán (1984), pp. 5-12.

¹⁰ Luxán (1984), pp. 14-21.

¹¹ Luxán (1984), pp. 22-36.

¹² Luxán (1984), pp. 22.

¹³ Luxán (1984), pp. 24.

¹⁴ Luxán (1984), p. 26.

¹⁵ Luxán (1984), p. 28.

A juicio de Luxán, sólo en la tercera etapa, de 1978 a 1984, se modifica «de forma radical» el carácter de la política migratoria como consecuencia de las «profundas transformaciones del sistema político». Esta modificación, fruto también de las políticas restrictivas de los países europeos receptores de mano de obra, obliga a cambiar la «estructura y naturaleza jurídica» del IEE, que pasa a ser un organismo autónomo. José María Luxán presenta la historia del IEE como una historia de progreso y avance que va paralela a la historia de progreso y superación de la política migratoria española. Según él, «la política de emigración que nace del ordenamiento constitucional supera, con mucho, la orientación economicista de la década de los setenta y la política social diseñada en la ley de 1971.» El IEE se convierte en un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo. Y es ahora cuando por primera vez los órganos de participación y coordinación del Instituto empiezan a democratizarse. La derogación de los cauces orgánicos y políticos del régimen franquista debida a la Constitución, hacen desaparecer en el Consejo del IEE tanto la representación de la Organización Sindical Española y del Movimiento Nacional como la de juventud y familia, «anteriormente imbricada a través del Partido Único». El autor señala, aún así, un cierto déficit democrático en los órganos de participación y coordinación: «En todo caso cabe constatar que tanto por su composición actual como por sus funciones el papel del Consejo se ha reducido a una institución sustancialmente decorativa, al menos en lo que respecta a sus sesiones plenarios, mientras en lo que hace referencia a la Comisión Permanente más que un órgano de gobierno la práctica parece convertirla en un instrumento de control e información y, en cierto sentido, de participación.»¹⁶

En lo referido a la estructura orgánica del IEE en esta última fase, el autor muestra la diversificación de funciones. Una de las Subdirecciones Generales se especializa en el área socio-laboral y la otra en la educativa y cultural. En cuanto a la estructura administrativa, el IEE cuenta con 50 delegaciones provinciales en España y con una red de agregadurías y oficinas para los aspectos socio-laborales, de Casas de España, para los culturales, y de agregadurías y centros de enseñanza, para los de educación.¹⁷

En todas estas áreas el peso de las labores propias de las burocracias con tareas de atención al público es mayoritario. Los empleados del IEE, y los que en alguna forma dependen finalmente de él, entran en contacto con los emigrantes tanto en España como en el extranjero en relación con materias muy diversas que van del ámbito laboral al de la educación. Al contemplar sus actuaciones individuales como parte de un conjunto, es decir, de una misma estructura institucional como es la del IEE, no sólo se pueden subrayar los elementos comunes de ocupaciones aparentemente muy dispares, sino que es posible identificar qué características son propias de un ámbito determinado y de una época concreta. Si nos centramos en aquellos que tienen contacto con los emigrantes, vemos que las condiciones en que, por ejemplo, desarrolla su trabajo la empleada que se ocupa en una Delegación Provincial en los años 60 del caso de una persona deseosa de emigrar son, sin duda, distintas de las del empleado de la Casa de España en París que dinamiza la vida cultural de la comunidad española en la capital francesa durante la Transición. Y, sin embargo, como veremos, tanto la una como el otro se ven afectados por las directrices de la política migratoria española y se enfrentan a dilemas parecidos en fun-

¹⁶ Luxán (1984), p. 23.

¹⁷ Luxán (1984), p. 35.

ción de su poder discrecional cuando deben decidir sobre la aplicación de normas en casos concretos de atención al público. Tienen que tomar decisiones a menudo en el momento y éstas afectan a individuos; por lo demás, deben saber cómo comportarse ante las reacciones personales de los ciudadanos motivadas por sus decisiones. Su realidad laboral está lejos, por lo tanto, del ideal burocrático de la distancia impersonal en la toma de decisiones.¹⁸

La división vertical del trabajo

El 24 de noviembre de 1970 el Ministerio de Trabajo aprobó un reglamento de personal y ese mismo año el IEE lo imprimió en forma de pequeño libro que parecía pensado como publicación para los empleados del Instituto.¹⁹ En su introducción el Subsecretario del Ministerio de Trabajo se dirige al «Ilustrísimo Señor Director General del IEE» en el tono oficial propio de la comunicación por escrito en los ministerios de la época para comunicarle que el Ministerio, «a propuesta de la Dirección General del IEE ha tenido a bien aprobar el adjunto Reglamento de personal de dicho Instituto». En una larga cita de un escrito del Ministro se explica que «en el artículo 33 del Decreto 1, 354/1459 de 23 de julio se prevé que los derechos y deberes de los funcionarios del IEE serán los que se determinen en el Reglamento de Régimen Interior, el cual hasta el momento no ha sido promulgado». El ministro añade que «cada día es más notoria la necesidad de una normativa que regule cuanto a afecta al personal del IEE». Hasta entonces esta materia se regía por resoluciones de la Dirección General del Instituto y «en lo no previsto en aquéllas, mediante aplicación, como supletorias, de las disposiciones generales de la Administración central». El Ministro continúa más tarde diciendo que el reglamento «se inspira en las directrices de las modernas concepciones principalmente en la Ley de Funcionarios de la Administración Civil del Estado». Para tranquilizar a los posibles afectados subraya que «respeta siempre derechos adquiridos y situaciones consolidadas por el transcurso del tiempo».²⁰

Este reglamento nos ofrece una visión normativa de lo que los políticos y los altos cargos de entonces consideraban que debían ser las relaciones entre funcionarios en el IEE, siguiendo para ello un modelo cercano al ideal burocrático de Max Weber.²¹ En el capítulo primero, artículo segundo se define a los funcionarios del IEE como aquéllos «que prestan servicios en el mismo con carácter permanente, ocupando plaza de plantilla y percibiendo sueldo con cargo a los créditos de personal consignados en el Presupuesto de dicho Organismo». Distingue a éstos del personal interino, que «ocupa plazas de plantilla hasta que se provean por el sistema reglamentario» y del contratado, que, «sin ocupar plaza de plantilla, se designa por la Dirección para tarea fija o tiempo determinado». Para este personal se especifica que las normas se acuerdan en cada caso.²²

En el capítulo II, artículo 10, se especifica que es competencia del Director General, entre otras cosas, el «acordar la clasificación y provisión de puestos de trabajo, convocar

¹⁸ Lipsky (1980), pp. 54-70.

¹⁹ Instituto Español de Emigración (1970b). Sobre las fases de la carrera de los funcionarios hoy en día véase Ramió (1997), pp. 395-398.

²⁰ Instituto Español de Emigración (1970b), pp. 3-4.

²¹ Weber (2002), pp. 173-180.

²² Instituto Español de Emigración (1970b), p. 5.

oposiciones y concursos-oposición para ingreso en los cuerpos del Instituto». El es, además, quien puede nombrar funcionarios y efectuar nombramientos de interinos y contratados.²³ En el capítulo III se definen los Cuerpos del Instituto, una materia fundamental para comprender la construcción jerárquica que regía la vida cotidiana de los funcionarios. En el reglamento se distinguen tres Cuerpos: el Técnico, el Auxiliar y el Subalterno. En el artículo II,3 se habla de tres categorías: los jefes de sección, los de negociado y los oficiales. Estos funcionarios son los que realizan las tareas de «gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior». Para acceder al puesto de jefe de sección es necesario tener una formación universitaria. Concretamente se exige como «requisito indispensable poseer el Título de Licenciado en Derecho, Ciencias Políticas, Económicas o Comerciales».²⁴

Siguiendo con esta división vertical del trabajo que estructura la actividad funcional, el artículo 12 explica que los funcionarios del Cuerpo Auxiliar «se dedicarán a trabajos de taquigrafía, mecanografía, despacho de correspondencia, cálculo sencillo, manejo de máquinas y otros similares». A pesar de que hasta entonces no se había exigido, se prevé que «en lo sucesivo, para pertenecer a este Cuerpo será preciso poseer el Título de Enseñanza Media Elemental». Finalmente, los funcionarios del Cuerpo Subalterno se ocupan «de tareas de vigilancia, porteo u otras análogas». El artículo 13,2, afirma que en él se integrarán los funcionarios fijos de la platilla de «Porteros y Botones», pero para el futuro se exige que posean el certificado de enseñanza primaria.²⁵

En el capítulo V se aborda el tema del ingreso y los ascensos. En los Cuerpos Técnico y Auxiliar se ingresa mediante oposición, y en el Cuerpo Técnico se hace necesariamente por la categoría de oficial. En el Cuerpo Subalterno, en cambio, se ingresa mediante concurso-oposición. En la sección segunda se explica que los ascensos en el Cuerpo Técnico se producen «por antigüedad a la categoría de jefes de negociado y por concurso-oposición restringido entre éstos últimos con la titulación correspondiente a la de Jefes de Sección».²⁶

El trabajo en una Delegación Provincial

El trabajo en las delegaciones provinciales exigía atender a las personas deseosas de emigrar y dispuestas a hacerlo por los cauces previstos por la legislación española, que resultaban largos, engorrosos y burocráticamente complejos.²⁷ Para algunos empleados del IEE que vivían en Madrid, trabajar en la Delegación Provincial y no en las oficinas centrales del Instituto era estar en una posición relegada a un segundo plano en un doble sentido. Por un lado, en un sentido simbólico porque la localización de la Delegación Provincial en la ciudad no era, desde 1963, un indicio de prestigio social y sí lo era, en cambio, la de los servicios centrales. Por otro lado, en un sentido prác-

²³ Instituto Español de Emigración (1970b), pp. 7-8.

²⁴ Instituto Español de Emigración (1970b), p. 9.

²⁵ Instituto Español de Emigración (1970b), p. 10.

²⁶ Instituto Español de Emigración (1970b), pp. 13-14.

²⁷ Sobre la división del trabajo según los relatos de los ex-funcionarios de la prefectura de París, encargada de cuestiones de inmigración, véase Spire (2005), pp. 143-188.

tico porque la carga de trabajo que suponían las labores de atención al público aumentó en los años sesenta enormemente en razón del fuerte incremento del número de emigrantes y de la complejidad de los procesos burocráticos en el IEE. A continuación abordaré estos dos aspectos, el simbólico, sólo de manera muy somera, y el práctico, más en profundidad, conjugando el análisis de dos entrevistas con empleados de la Delegación Provincial de Madrid.

Veamos primero el sentido simbólico desde el punto de vista de los dos empleados: Antonio y Ermitas.²⁸ Antonio, uno de los jefes de negociado de la Delegación Provincial de Madrid desde 1963 que logró pasar a trabajar en los servicios centrales en el año 67, recuerda así el cambio de ubicación que se dio en 1963:

«Donde estaba el propio Instituto, en los bajos se creó la Delegación [provincial], porque había una gran afluencia de emigrantes que venían de todas las provincias, con sus equipajes, sus maletas... En aquella época se formaban grandes colas, se les citaba para hacer reconocimiento, y entonces, parece ser que aquello a los vecinos de un barrio residencial como era Rosales, pues parece ser que aquello... Pusieron trabas y se buscó un local más próximo a la estación, que era donde embarcaban, y que no estuviera [sic] la afluencia de la zona residencial que era Pintor Rosales. Entonces, en el año 63, 64, nos fuimos al Paseo de la Florida,³⁷»

El argumento de que los vecinos de Pintor Rosales propiciaron el cambio de ubicación de la Delegación Provincial con sus quejas sobre la presencia de los emigrantes en el edificio o en sus inmediaciones muestra la impresión que se había extendido entre los empleados del IEE en Madrid de que la presencia de emigrantes era algo impropio de las zonas urbanas en las que residían las clases medias acomodadas de la capital y de que, por eso, los altos cargos del IEE acabaron tomando la decisión de trasladarla a otro lugar menos céntrico.

Ermitas fue una de las mujeres que atendían a los emigrantes en la Delegación Provincial madrileña. No contaba con estudios de bachillerato y, a diferencia de Antonio, durante mucho tiempo no logró ascender en el escalafón. Trabajó unos 22 años en la Delegación Provincial (prácticamente hasta la desaparición del IEE), algo que, según ella, pocos hicieron durante tanto tiempo, y se ocupó tanto de las tareas de atención al público como de los ficheros de los emigrantes, para más tarde llegar a ser secretaria del delegado provincial. Recuerda con exactitud la fecha del cambio de localización de la delegación porque empezó a trabajar en ella en marzo de 1963 y la mudanza se realizó en septiembre de ese año. Pero en su narración el cambio de ubicación no implica una posición necesariamente inferior en el plano simbólico, sino que se debe ante todo a una necesidad funcional por la cercanía del Paseo de la Florida a la estación del Norte.

Los empleados de los niveles inferiores como ella carecían de libertad de elección de su destino y se ocupaban de tareas que se les asignaban, pudiendo cambiar de puesto a petición propia o por decisión de sus jefes. El caso de Ermitas no era para nada excepcional, pues las posibilidades de ascenso eran limitadas para aquellos que disponían de un nivel de formación como el suyo. Ermitas está orgullosa de haber llegado a ser funcionaria y recuerda el modo de acceso a los puestos de la Delegación Provincial en los años 60:

²⁸ Los nombres de los entrevistados para elaborar este capítulo han sido alterados a fin de mantener su anonimato. La entrevista con Ermitas se realizó el 24 de enero de 2008 y la de Antonio el 25 de enero de 2008.

«Normalmente, en aquella época se entraba, pues, porque tenías alguien dentro ya en el Instituto. Entonces convocaban unos exámenes y se presentaba normalmente, pues, gente conocida ¿no?, y entonces, pues, era la forma de introducirte. Porque las oposiciones es una cosa que fue ya luego, posterior, ya en los años... pues, del grupo ese que entramos en los años 60, las oposiciones fueron en el año 70, a partir de los 70.»

Su primera ocupación en la Delegación fue una de las consideradas más desagradables, entre otras cosas, por la poca autonomía que ofrecía a quien la tenía que ejercer: el trabajo en el fichero en el que se encontraban las fichas de los emigrantes. Era una tarea cuya dificultad se veía agravada en este caso por el desorden con que se llevaba el fichero antes de que ella llegase:

«- Luís: Yo creo que se aprende muchas veces con la práctica, por lo menos lo que es el trabajo administrativo, no sé cómo te pasó a ti cuando empezaste, ¿no?»

- Ermitas: Pues sí, yo no había, sabía ni tenía ni idea de lo que era una oficina ni nada. Yo cuando llegué, horrorizada estaba, porque decía: «Madre mía», y claro, normalmente, tú sabes..., lo que pasa es que los trabajos, que cuando ya hay una... Si la Delegación llevaba un año, entonces llega la nueva, porque yo en realidad, cuando entré, del grupito que entramos, la única que fue destinada a la Delegación fui yo, entonces, ¿qué paso?, pues claro, que llega la nueva, todo el mundo te mira así, y bueno, eran unos un poco más mayores, otros por el estilo, pero vamos, no nos llevamos grandes diferencias de edad, pero claro, ellos ya eran allí una autoridad, llega la nueva y lo que no querían hacer... Y lo primero que a mí me pasó fue que me mandan a unos ficheros, pero es que esos ficheros los tenían, bueno, una... Estaba horrible aquello, y entonces, que vamos, es que lloraba y todo de desesperación, decía: «Madre mía», y es que claro, yo veía que no encontrabas como apoyo, ¿no? Hasta que claro, ya te espabilas, en cuanto pasa un tiempo entonces, sí. Es verdad que hubo un chico en la Delegación el que fue, digamos, mi primer compañero de trabajo, que ese ya ha fallecido, y ese sí que era..., pues, me dijo: «Nada Ermitas, no te preocupes que te voy a enseñar, que tal y que cual». Y ya la verdad es que muy bien, y ya claro, yo ya me espabilé, pues ya dije, no, hasta aquí hemos llegado, y ya entonces ya dije, ya no quiero hacer esto, y ahora quiero aprender esto otro y lo que fuera.»

La actividad de atención a los emigrantes suponía para ella una mejora sustancial de las condiciones de trabajo, pues el quehacer en la ventanilla o en el mostrador permitía disfrutar de una mayor independencia respecto a la autoridad jerárquica que el del fichero. A pesar de ser un trabajo repetitivo, vinculado a un cierto rendimiento continuo y con pocas posibilidades de ascenso, Ermitas apreciaba mucho su autonomía:

«- Luís: ¿Y a ti te gustaba, por lo que yo creo, entender ese contacto directo con ellos, no?»

- Ermitas: Sí, sí me gusta, sí, porque de siempre he sido una persona bastante abierta y entonces no, no me suponía a mí ningún..., que una vez ya que coges el esto, pues ya es bastante fácil, ¿no? Luego lo que pasa es que también, claro, yo trabajaba como muy autónomamente, y entonces, quiere decirse que también me cuesta mucho, cuando tengo que estar muy sometida. Esa también es otra.»

Aún así, la masiva salida de emigrantes en los años 60 obligaba a este tipo de empleados del IEE con trabajo de mostrador a realizar un trabajo intenso. El número real de casos es menos importante en la entrevista que el hecho de que era difícil lograr atender a todos debidamente. Ermitas reconoce que los trámites burocráticos para emigrar resultaban para mucha gente complicados y por eso la atención al público requería incluso estar dispuestos, por ejemplo, a ayudarles a rellenar los impresos y, al mismo tiempo, a ocuparse de muchos emigrantes cada día:

«- Luís: ¿Y cómo hacíais vosotros para simplificarlo y hacerlo práctico?

- Ermitas: No, pero, lo que pasa es que claro, la gente que llegaba, que los pobres a duras penas sabían leer y escribir, pues entonces, claro, era a base de rellenarle tú todos los papeles porque, claro, era imposible. Para que les ibas a hacer pasar ese mal rato a los pobres. Entonces, ya te digo, a lo mejor ha habido mañanas en que atendías a 300 personas, uno por uno. Pero vamos, que, no sé, es que era una cosa que tampoco era muy complicada, yo la verdad es que sí, que trabajaba mucho, lo que pasa es que, que bueno, que en aquellos años, yo no sé si a lo mejor volviera a empezar me daría la misma manera, porque luego te decepciona un poco, bueno, todo en la vida.»

Su intervención en el proceso de entrega y preparación de todos los papeles se hace más explícita cuando describe la documentación exigida y las actuaciones de los funcionarios en cada paso:

«- Luís: ¿Qué documentación se les exigía?

- Ermitas: Bueno, pues, se exigía el reconocimiento médico español, que se hacía en un ambulatorio de la Seguridad Social, aquí en Madrid, pues se hacía aquí en Modesto La Fuente, que hay un ambulatorio, y sigue estando, y entonces pues, luego ese reconocimiento médico, una vez que llegaba otra vez a nuestras manos, se mandaba a la Comisión Alemana para que ellos pues, vieran ese reconocimiento y entonces, luego había un reconocimiento alemán, que se fijaba también en una fecha y también se iba a hacer un reconocimiento en el ambulatorio. Y luego pues, había que documentarles, había que hacer la petición de Certificado de Antecedentes Penales, que en aquella época era exigible, y luego pues, una vez que venía el Certificado de Antecedentes Penales, pues teníamos que prepararles el pasaporte, entonces también había una serie de, pues claro, toda una serie de impresos no, y entonces se tenía que dar para el interesado para que fuera a firmarlo y luego todo eso, todos esos documentos luego los recogíamos nosotros, a través de la, nos daba pues, tanto la policía como en eso pues, se cogían los documentos, no.»

Ermitas realizaba, por lo tanto, un trabajo que en aquella época se consideraba en la administración apropiado para las mujeres, pues se estaba dando un proceso de feminización tanto en las labores de secretariado como de las de atención al público. Antonio, que, como hemos visto, también trabajaba en aquel entonces en la misma Delegación Provincial, pero al frente del negociado que se ocupaba de la emigración a Suiza,²⁹ explica, como algo natural, que cada uno de los tres jefes de negociado tenía asignada una secretaria: «Teníamos unas cuantas, un «pool» de secretarias que se llama ahora, cada uno teníamos asignada una persona que era la que se encargaba de mecanografiar los escritos, las peticiones de reconocimiento médico, las peticiones para pasaportes para la antigua Dirección General de Seguridad y eran las que hacían los trámites normales.»

Alexis Spire ha señalado que en muchos ámbitos burocráticos, el reparto de tareas crea dicotomías que acaban haciéndose corresponder con cualidades pretendidamente femeninas y masculinas. Así, la atención al público requeriría capacidad de acogida y sociabilidad, opuestas a las cualidades masculinas de firmeza y autoridad.³⁰ En el caso de Ermitas no se advierte una tendencia destacable a interiorizar este tipo de razonamiento sexista. Para explicar sus funciones y la capacidad de interacción con el público habla del sentido del deber de los funcionarios en general, que se aplica tanto a mujeres como a hombres. Sólo hace referencia a la división del trabajo por géneros al hablar de los fun-

²⁹ Más tarde se ocupó del negociado que se ocupaba de la emigración a Alemania, como veremos más adelante.

³⁰ Spire (2005), pp. 162-169.

cionarios que acompañaban a los emigrantes en los viajes en tren al extranjero organizados por el IEE: «Iban acompañados normalmente pues de algún funcionario, lo que pasa es que a mí no me dejaron ir nunca por ser mujer ¿eh? En aquella época había mucha más discriminación y entonces, pues, eran chicos los que iban, o alguien del Instituto o alguno de la Delegación.»

Lipsky ha explicado la importancia de la percepción del carácter de los usuarios de los servicios públicos por parte de los funcionarios que les atienden. Muchas decisiones se toman en función de juicios u opiniones individuales sobre la personalidad de los administrados, es decir, de si merecen ser mejor o peor tratados. Dado el poder discrecional de los empleados públicos sobre la distribución de beneficios y la aplicación de sanciones, este factor no debe ser subestimado.³¹ Se establece, pues, en algunos casos una relación hasta cierto punto personal entre empleados y usuarios que influye en las decisiones tomadas. En sus narraciones, los empleados públicos a menudo muestran su deseo de ayudar a los ciudadanos que acuden a las instituciones a pesar de los conflictos que frecuentemente surgen al tener que aplicar las normas de la institución para la que trabajan.³² Por otro lado, aún en los escalones más bajos de la jerarquía administrativa, la consciencia de los funcionarios de que sus decisiones afectan a las vidas de los usuarios de los servicios ofrecidos por el estado les hace sentir una fuerte sensación de poder. La impresión de tener la capacidad de influir en las vidas de los demás no tiene que ser necesariamente de carácter represivo, sino que puede ir unida a la sensación de conceder a alguien un estatus mejor o nuevos derechos.³³

En el caso del IEE, los funcionarios o empleados que participaron en la canalización de la emigración española al exterior interpretan su función también como un servicio prestado a aquellos que deseaban abandonar el país, es decir, lo ven como una forma de distribución de un beneficio en una sociedad que demanda más trabajo del que la economía puede ofrecer. Su actitud se corresponde con la de empleados de una oficina de empleo o de colocación estatal. Ermitas da ejemplos claros de este tipo de interpretación de su labor en el IEE y va aún más allá cuando da cuenta de las formas de gratitud que algunos emigrantes mostraban a los funcionarios que les atendían por el trato que les daban y los servicios que les prestaban:

«- Luís: Pero el trabajo que tú hacías para la gente, me dijiste, era visible, porque me decías, había gente que a veces te veía mucho más tarde en una estación de tren...»

- Ermitas: Ah, sí, claro

- Luís: Y te decían...

- Ermitas: Y te reconocían, hombre claro, pues eso en realidad, dices, pues es agradable, lo mismo que había gente..., tú sabes que los españoles en realidad, pues, somos gente agradecida, entonces, había muchos, pues en la época esa que no había ni transistores, no sé cómo decirte, porque en aquella época, todas esas cosas eran..., ahora claro, todo [es] muy corriente, pero entonces no. Entonces, yo me acuerdo que a lo mejor alguno que venía de vacaciones y se pasaba por allí a saludar o lo que sea, porque también los había, ¿no?, pues a lo mejor te venían con un, te traían un este...; claro, esas cosas no se las aceptaba porque decía: «Mira, si me traes unos caramelos bien, pero yo no puedo aceptarte, pues, un aparato de estos de radiocasete porque no, porque me parece que no debo aceptarlo. Vamos, que yo no puedo como funcionaria,

³¹ Lipsky (1980), pp. 8-12, 59-70.

³² Maynard-Moody y Musheno (2003), pp. 97-165.

³³ Spire (2005), pp. 169-181.

no debo aceptar ese tipo de cosas». Porque, porque una cosa es tener una atención de eso, que te llevan una cajita de bombones, pues bueno, eso no se lo vas a devolver, pero ya otro tipo de cosas... Bueno, yo sé que la verdad esas cosas pues sí, también ha habido gente que no ha hecho lo mismo, pero, eso ya depende de cada cual.

- Luís: Es decir, que había gente que por agradecimiento, como les habíais ayudado a rellenar los papeles...

- Ermitas: Sí, claro. No, y no solamente porque les habías ayudado, sino porque eran personas que su, pues su estancia en el país había sido positiva, entonces venía contento, claro, indudablemente el que había fracasado y venía cabreado no iba a ir allí a decimos nada.»

Habla de los regalos de los emigrantes agradecidos, sin llegar a interpretarlos como ejemplos de corrupción, y, al mismo tiempo, hace depender el reconocimiento social de su labor y la gratitud de los usuarios de los servicios del IEE por su trabajo de la suerte que acompañaba a los emigrantes en los países de destino. En la narración se advierte una tensión entre el ideal racional de una burocracia que presta servicios a los ciudadanos por el mero hecho de ser sujetos de derechos, según la interpretación de la época, del derecho a emigrar, y una relación con los administrados en la que la actitud de los funcionarios hacia los usuarios es considerada por éstos tan decisiva que se sienten movidos a hacerles regalos para mostrarles que aprecian la ayuda prestada y el trato recibido.

Frente a representantes de otras instituciones y más aún frente a representantes de instituciones de otros países, se agudiza la necesidad de conocer los límites del poder de la propia institución y de calibrar hasta qué punto el poder discrecional individual puede ser ejercido sin grandes cortapisas. La imagen que los funcionarios tienen de su propio poder y de su papel dentro de la institución estatal a la que sirven pueden analizarse utilizando las anécdotas o historias en que narran conflictos entre su propia visión de una situación determinada y las normas y valores de los representantes de otras instituciones.³⁴ Para Ermitas, la misión de representar los intereses del IEE y de los emigrantes al mismo tiempo frente a los representantes de la Comisión Alemana se condensan en la siguiente narración:

«Llega un embarque y entonces teníamos que mandar como con una semana o más días [antes] las listas de embarque a la Comisión Alemana para las salidas, y entonces, pues claro, ellos te daban el visto bueno, pues muy bien. Y claro, siempre teníamos contacto con la Comisión Alemana. Entonces, llega un embarque y entonces, algunas veces, pues había que meter a alguien a última hora, porque, claro, tenías que mandar..., porque claro todo esto no era como ahora que dices, mando un correo electrónico o un fax o no sé qué, aquello era, era desde el Paseo de la Florida hasta la calle San Leonardo, que está al lado de la Plaza de España, no es que era mucha distancia, pero, claro, ya tenía que ir, pues, un conserje o lo que fuera para mandarlo, porque no, no había otro medio de comunicación. Y entonces, llega el embarque y entonces llega un..., y dice la Comisión Alemana que se..., vamos el jefe de transportes, que es el que iba allí con los alemanes que esto, - ah, ya me acordé ahora, que la agencia que trabajaba era viajes Norda -, bueno, entonces, llega este, y me dicen que este señor no estaba en las listas, que no salía. Yo: «¿Cómo que no está en las listas?» Claro, no estaba en una primera lista, pero [sí] en una segunda lista que ya había mandado y vamos, yo eso lo tenía comprobadísimo que ese señor estaba para salir. Claro, yo le discutí, yo le dije: «No, este señor tiene todos los trámites y este señor no se va a quedar aquí.» Digo, y entonces, digo: «Si vosotros no habéis traído la..., vuestra lista de embarque, es vuestro problema, pero este señor yo te puedo asegurar que tal.» Entonces ya, como estuvimos discutiendo mucho rato, pues, ya al final, ellos se fueron a la oficina suya a ver si era verdad lo que yo decía y como comprobaron que era verdad, el señor salió..., pero tú dime a mí, eso quién lo hace. Entonces claro, qué pasó, que fue una situación violenta.

³⁴ Spire (2005), pp. 173-174.

Entonces, pues, ese jefe de transportes, pues, haría cuenta de cómo yo me había enfadado, lo que fuera, no sé qué, no sé cuántos, y me quiso..., dijeron que vamos, que me largara, que me echaran, pero claro, el delegado dijo: «De ninguna manera, ¿cómo vamos a echar a una persona que encima ha estado peleando por un trabajador?» [...] Y yo, claro, ante la mentira me pongo como una fiera, entonces, dije que..., y tal, y en esa ocasión, pero vamos que no, que fue sin éxito todo porque no, porque el delegado dijo: «Bueno, si necesitas, es capaz de enfrentarse a los alemanes, a ver quién se enfrenta como Ermitas.» Vamos, que eso es una anécdota, que no sé cómo decirte.»

La historia está marcada por la tensión entre la modestia de la posición de Ermitas como empleada de la Delegación Provincial, que teme incluso por su empleo,³⁵ y el sentimiento de responsabilidad que le lleva a defender la salida del emigrante para Alemania en el transporte que se le había comunicado, enfrentándose para ello a los representantes alemanes que ella considera social y profesionalmente superiores, pero apoyada por sus superiores, concretamente por el delegado provincial. Siente al mismo tiempo que es capaz de seguir fiel a valores que ella cree que están por encima del orden jerárquico, como la sinceridad.³⁶

La gestión del reclutamiento, la preparación de los viajes y el control sanitario de los emigrantes planteaban al IEE problemas que se encuentran, en general, en todas las burocracias con tareas de atención al público: la falta de recursos y de tiempo, la reducción del ciudadano a usuario de un servicio determinado con la deshumanización que este proceso conlleva o los límites de la información disponible para la toma de decisiones. Los funcionarios desarrollan rutinas y estratagemas para lograr cumplir con los objetivos que les marcan sus superiores, pero también se encuentran bajo la presión a la que les someten, a pesar de su limitada capacidad de influencia, los usuarios, que interpretan sus errores e indecisiones como incompetencia o falta de autoridad.³⁷

Como vemos en la entrevista con Ermitas, los empleados del IEE se enfrentaban a un problema más general propio de este tipo de organismos estatales: la falta de recursos y de tiempo. Una característica fundamental de los servicios públicos estatales es que los recursos siempre les resultan insuficientes porque la relación entre demanda y oferta se rige por leyes distintas a las del mercado en el sector privado, en el que los consumidores deben pagar un coste considerable por los servicios: si se ofrecen servicios públicos adicionales, la demanda aumenta aún más hasta cubrir la oferta. Hay que tener en cuenta, además, que la demanda de estos servicios públicos incluye tanto una dimensión cualitativa como cuantitativa.³⁸ Si el IEE hubiese ofrecido en los años de los grandes flujos migratorios más servicios y de mejor calidad, es de suponer que muchos más emigrantes los habrían utilizado, pero aún así, sus empleados siempre tendrían la impresión de que se hubiesen necesitado más recursos. La demanda de servicios públicos, por otro lado, es un concepto negociable que está no sólo en función de las preferencias de los ciudadanos, sino también de los esfuerzos de los gobiernos por ofrecer más y mejores servicios. La percepción de accesibilidad de un determinado servicio favorece la demanda del mismo, y no a la inversa. A esto se añade que los ciudadanos, sobre todo cuando carecen de re-

³⁵ Sobre las sanciones realmente previstas en la legislación véase Instituto Español de Emigración (1970b), pp. 46-49.

³⁶ Sobre este tipo de narraciones en las entrevistas con funcionarios véase Spire (2005), pp. 173-181.

³⁷ Lipsky (1980), pp. 18-23.

³⁸ Lipsky (1980), pp. 33-40.

cursos económicos, se resignan a recibir servicios de menor calidad si no tienen nada con qué comparar o que les haga pensar que merecen algo mejor. Es decir, se parte de que los usuarios no tienen dónde elegir porque las instituciones de la administración pública tienen el monopolio de un determinado servicio o porque la mayoría de los ciudadanos no son capaces de pagar servicios privados de este tipo, si existen. Y eso implica que los funcionarios de esas instituciones estatales no tienen mucho que perder, si no satisfacen los deseos de los usuarios. Tendrán, en el peor de los casos, que hacer frente a sus quejas, pero sin cambiar nada sustancial en su conducta. A muchas burocracias de este tipo, la pérdida de usuarios les resulta, de hecho, indiferente, porque cuentan con que habrá suficientes ciudadanos dispuestos a sustituir a los usuarios descontentos.

Desde el punto de vista legislativo, el IEE tenía el monopolio del reclutamiento de los emigrantes, en la medida en que éstos debían acogerse a los procedimientos establecidos por los acuerdos bilaterales con otros países, es decir, a los de la emigración asistida. Pero está suficientemente demostrado que la práctica difería enormemente de la norma jurídica y que una gran parte de la emigración no fue oficialmente autorizada.³⁹ En realidad, los emigrantes utilizaban otras opciones para salir del país, aunque el gobierno no las considerase plenamente legales. En cierto modo, estaban usando canales privados para evitar los canales estatales preestablecidos y prescritos por el gobierno. Con esta actitud respondían a las deficiencias de los servicios prestados por el IEE. Y tanto los funcionarios del IEE como los emigrantes que acudían al Instituto eran conscientes de que había dónde elegir, lo que indirectamente daba a los usuarios del servicio instrumentos para ejercer una cierta presión sobre los funcionarios del Instituto frente a formas de abuso, trato considerado o molestias.

A todo esto cabe añadir que los servicios prestados por el IEE eran servicios en los que a menudo no sólo participaban los funcionarios del Instituto, sino también funcionarios extranjeros y, en el caso de Suiza, representantes de los empresarios extranjeros en España. A las tensiones ya aludidas y que podían surgir con los superiores o con los emigrantes había que sumar, por lo tanto, las que se daban por falta de coordinación suficiente con estos otros actores y que frecuentemente eran percibidas por los usuarios ya que les afectaban muy directamente, como se advierte en la historia relatada por Ermitas.

Antonio se enfrentaba también a este tipo de problemas porque su trabajo era en gran parte de atención al público. Participaba como jefe de negociado en la delegación provincial en la selección de los emigrantes que iban a Suiza entre 1963 y 1965, y de los que iban a Alemania entre 1965 y 1967, cuando pasó a ocuparse de esta otra sección. La tercera sección de la Delegación Provincial se ocupaba de la emigración a Francia y a otros países de menor relieve para los flujos migratorios españoles de aquellos años. Su visión de las diferencias entre la colaboración con las instituciones alemanas y las suizas es especialmente útil para comprender cómo los matices derivados de las particularidades de los tratados bilaterales con cada país influían en el trabajo de los funcionarios del IEE en las delegaciones provinciales. Los emigrantes que se dirigían a Suiza eran seleccionados por el IEE en colaboración con el representante de los empresarios suizos de distintas ramas en Madrid, mientras que en el caso de Alemania sólo intervenían funcionarios españoles y alemanes. Además, el control sanitario para ir a Suiza se realizaba en España

³⁹ Para el caso de Alemania véase Sanz Díaz (2004), pp. 20-27, y el capítulo correspondiente de este libro.

y en la frontera helvética, mientras que en el segundo caso se sometía a los emigrantes una sola vez a un control sanitario en España, aunque realizado por médicos alemanes.⁴⁰

Tanto los encuentros con los emigrantes con la finalidad de seleccionarlos para el reclutamiento como el control sanitario son típicos procesos de interacción con el público en los que los funcionarios tratan de ejercer el control sobre los usuarios. Este control varía según los casos en las burocracias estatales, pero los funcionarios se sirven siempre de medios similares tendentes a estructurar la interacción, como el hecho de determinar cuándo y dónde ésta se produce, con qué frecuencia (si se da más de una vez), en qué circunstancias y con qué recursos.⁴¹ Con estos instrumentos de control social se limita y determina el comportamiento de los usuarios y se organiza el contexto de la toma de decisiones. Para ello los funcionarios desarrollan rutinas que preparan a los usuarios para su papel de tales. En el caso del IEE, los funcionarios los preparan con sus rutinas institucionales para el papel social de «emigrantes», hasta cierto punto en consonancia con cómo el estado español entendía entonces este estatus.

Por eso es fundamental estudiar la manera en que la colaboración del IEE con instituciones extranjeras limitaba el poder que los funcionarios ejercían sobre la organización del proceso de toma de contacto y de atención al usuario, y ver cómo esta situación se recoge en sus narraciones. Antonio habla de la colaboración con el representante de varias asociaciones patronales suizas en Madrid, entre otras la de Hosteleros, Hans-Peter Sieber, que, según él, influía decisivamente en la selección de los trabajadores, aunque no estuviesen siempre presentes ni él ni los empleados de su empresa en el momento de recibir a los trabajadores en la Delegación Provincial. La colaboración adquiere la forma de una negociación en la que se produce un ajuste entre los intereses del representante suizo y los defendidos por el funcionario del IEE:

«- Luís: ¿Y qué papel jugaba él como representante de la Unión Suiza de Hoteleros en esa época en la que tú ya estabas en la Delegación?

- Antonio: El se encargaba de tramitar, de traer los contratos, él traía los contratos, porque la Unión Suiza de Cafeteros y Hosteleros le proporcionaba a él los contratos y él era el que traía físicamente los contratos, o sea, él siempre venía y entonces, él venía periódicamente una vez a la semana, cuando había más ofertas, venía: «Entonces, ¿qué traes?» Entonces, nos sentábamos en la mesa y te decía: «Pues, mira, cuatro peones de..., para un hotel en Zúrich, tres para un hotel en Sankt Moritz, dos para no sé cuánto.» «Pero que tengo mucha gente apuntada, que tengo no sé cuánto.» «No puedo, a ver si la semana que viene te puedo traer más.» Entonces, él traía una cosa rara ¿no?, ahí con la Unión Suiza de Cafeteros, algo, algo había ahí, porque si tú le apretabas, él traía más contratos, o sea, la única entrada que teníamos nosotros de los contratos era a través de él, entonces, si tú le apretabas: «Pues, bueno, a ver si la semana que viene te puedo traer, le voy a quitar a Córdoba siete que le he mandado y te los puedo dar a ti, no sé.» Porque él se encargaba de toda España. [...] Sí, él normalmente tenía relación con..., no con la Delegación, con los servicios centrales del Instituto, la sección de donde estaba el señor [...], que era el jefe de servicio en aquella época, de emigración, y entonces, él ahí tenía una relación, era él. [...] El, normalmente lo llevaba allí, entonces, hablaba con el jefe del negociado, normalmente: «Pues, a ver, pues te traigo tanto para no sé cuántos, esto es para Madrid.» Pero él ya venía con la idea de decir: «Esto es para aquí y esto es para allí.» Y ahí le toleraban bastante, porque si no le toleraban, pues, él era el que tenía la sartén por el mango, él era quién ahí decidía, ¿no? Entonces, si alguna vez lo han apretado pues, tiraba para otro sitio o no venían contratos.»

⁴⁰ Para las relaciones bilaterales con Suiza y Alemania véanse los capítulos correspondientes en este libro. En este apartado se trata sólo de comprender cómo los funcionarios percibían las diferencias.

⁴¹ Lipsky (1980), pp. 59-70, 81-156.

Lo que importa es constatar que estas negociaciones previas influían, desde el punto de vista de Antonio, en la capacidad de decisión y en la autonomía de los funcionarios del IEE y les predisponían a una actitud receptiva ante las demandas del representante de los empresarios suizos o de los empleados de su empresa cuando se trataba de solucionar problemas de demandantes concretos de empleo que deseaban ir a Suiza en la Delegación Provincial. Y era ese precisamente el punto de comienzo de la interacción de los funcionarios con los emigrantes que iban a Suiza. Esta interacción podía ser más o menos continuada o intensa dependiendo de que los candidatos a la emigración se dirigiesen desde el principio a la Delegación Provincial o pasasen antes por las oficinas de la Organización Sindical Española. En ambos casos, Antonio, aún sin hacer valoraciones morales ni entrar a fondo en el tema, da a entender que el control social, algo corriente en este tipo de burocracias con tareas de atención al público también en democracias, se convertía en un control político en la medida en que otros organismos hacían averiguaciones sobre la orientación política de los demandantes de empleo en el extranjero antes de concederles el pasaporte. Esta es una característica de la administración franquista que la diferencia de modo fundamental de una administración democrática con vocación de servicio al usuario. Eso explica el tipo de distanciamiento que se encuentra en la narración al tocar este tema, pues el funcionario da a entender que el control político no era algo de lo que se participase directamente desde la Delegación Provincial. De este modo se muestra un límite más a la autonomía decisoria de los funcionarios del IEE que atendían a los emigrantes:

«Y, entonces, esa operación la cubríamos por medio de Sindicatos. Sindicatos nos facilitaba señas, datos, de personas, entonces les citaban, venían y otros se apuntaban directamente en la Delegación nuestra: «Oiga, que yo me quiero marchar a trabajar a Suiza.» «¿Usted, qué sabe hacer?» «Pues yo soy no sé cuánto.» «Vale, pues, peón sin cualificar para ir aquí.» Entonces le inscribías en una operación, automáticamente, le tramitabas pasaporte, le tramitabas hacer un reconocimiento médico. Entonces, toda esa documentación [era] la que se encargaban de hacer las auxiliares que había, de hacer las peticiones. Hacía pasaportes, hacía fotografías, no sé cuánto, iba a la Delegación General y se hacía el pasaporte. Y, por otro lado, se hacía el reconocimiento. Cuando todos estos documentos volvían, que ya teníamos la oferta de trabajo concreta, se iban completando. Venía el pasaporte, había a quién no le daban el pasaporte porque tenía no sé cuánto, unos antecedentes, la familia, no sé qué, que no era muy de derechas, o muy de izquierdas y no sé cuánto, y entonces, la Dirección le ponía trabas, pues el pasaporte no se... había que indagar; había otro que tenía no sé qué, un defecto en un dedo, que no sé cuánto, el reconocimiento médico también le ponía trabas y el reconocimiento, en vez de devolvértelo una semana te tardaba un mes. Entonces, se iban completando, cuando se iban completando se les citaba: «Oiga, ya tenemos completo, el próximo embarque sale el jueves a tal hora en tal sitio, ¿estás de acuerdo?» «Sí.» «Prepare la maleta y aquí a tal hora.» Entonces les citabas, venían y embarcaban. Y eso era lo que se hacía normalmente en Suiza en la hostelería y en Suiza en la construcción, prácticamente las dos únicas ofertas.»

En el caso, del reclutamiento nominativo, los funcionarios del IEE tenían menos instrumentos de control de los emigrantes y éstos disponían en la práctica de mayor libertad.⁴² Aún siendo, como en el reclutamiento innominado, una relación asimétrica de poder, el proceso no permitía un grado de control social y político tan fuerte porque la relación previa determinante era la establecida entre el empleador suizo y el trabajador español:

«Las ofertas que había concretas de un empleador que contrataba a alguna persona mecánico para la fábrica [...], pues entonces le mandaba un contrato a su nombre, con unas característi-

⁴² Sobre el reclutamiento nominativo y el innominado véase Fernández Vicente (2004), pp. 229-234.

cas concretas, llegaba el contrato, le hacías la misma tramitación: reconocimiento, pasaporte – si no lo tuviera-, y cuando estaba, él se iba automáticamente, él se iba por su cuenta, él no iba en embarque, apadrinado por nosotros ni nada, él cogía su tren cuando él quisiera, él se ponía de acuerdo con el patrón cuándo tenía que ir y que presentarse y él se marchaba. Los demás no, normalmente los embarcabas juntos, iban en operaciones conjuntas y entonces iban, pues, cuando juntabas veinte, quince, pues viajaban en avión, viajaban en tren, dependía de cómo. Y esas eran las operaciones normales en Suiza que se hacían.»

Una de las partes de la entrevista más reveladoras de los problemas existentes con Suiza es la narración de Antonio de lo ocurrido normalmente en los viajes a este país porque muestra el frecuente dilema del funcionario que trata de actuar como un burócrata interesado ante todo en cumplir con las normas institucionales, pero que al final acaba viendo que la tensión existente entre sus puntos de vista y los dictados del estado se hace insostenible y decide subvertir el orden burocrático y legal para ayudar al emigrante en vez de al sistema.⁴³ Si este tipo de actitud, que a menudo se describe en burocracias de países democráticos, aparece en una narración localizada en el contexto del franquismo, es necesario pensar que se trata, entre otras cosas, de un indicio del proceso de reflexión del entrevistado sobre su experiencia en la fase no democrática de su experiencia laboral. Así, aunque la historia narrada por Antonio no suponga un cuestionamiento explícito del régimen político franquista, sí muestra el proceso de transformación personal del funcionario que pasa a ser un defensor de los derechos del emigrante en determinadas situaciones, a pesar de no ser una función que la institución a la que pertenece le haya asignado en ese contexto y de que sus superiores no le recompensan por este tipo de actuaciones.⁴⁴ No es casualidad, una vez más, que esa clase de momentos conflictivos se describan cuando la actuación de los funcionarios del IEE no es el único factor que define la situación a la que se alude, sino que la intervención de burocracias de otros países resulta el desencadenante de la crisis. Son los valores morales del funcionario los que le obligan en esos momentos a actuar en contra de las normas institucionales que aparecen así como obstáculos en vez de como ayuda a los emigrantes:

«También ¿qué pasaba?, pues que había veces que viajabas con ellos, o sea, que yo he hecho muchos viajes, yo viajaba, he hecho bastantes viajes a Suiza y bastantes viajes a Alemania. Entonces, a Suiza embarcábamos aquí y llegábamos dos días después a Ginebra. Entonces, llegábamos a Ginebra y en Ginebra, pues, con una gran preocupación, porque llegabas a Ginebra y la noche que llegabas, normalmente llegabas de madrugada, a las tres o a las cuatro de la mañana, entonces llegabas a Ginebra a una nave grandísima donde hacían el reconocimiento suizo. El español lo hacíamos nosotros aquí, o sea, lo hacían los médicos de la Seguridad Social, que ya teníamos un convenio por medio de unos volantes y luego pasaban el cargo al Ministerio, al Instituto. Pero normalmente, cuando llegabas allí a Suiza, el reconocimiento lo hacían en la misma estación. Había unas naves y ahí estaban los médicos, estaban esperando y se hacía el reconocimiento durante toda la noche. Y por la mañana, a las 7 y media, a las 8 de la mañana que se iban acabando, empezaban a llegar autocares con los empleadores que iban diciendo: «A ver, los de Zúrich.» Se montaban en el autobús para Zúrich; «Los de Berna», se montaban en el autobús para Berna y entonces, en cada una de las capitales que iban o pueblos, había una empresa en un pueblo que era más pequeño, que era grande, que había muchos, pues luego se encargaban de llevarlos a las empresas conjuntamente. ¿Dónde estaba el problema? Pues, por ejemplo, sobre todo en Suiza, en la construcción no, pero en la hostelería, la inmensa mayoría, como un 90% eran

⁴³ Maynard-Moody y Musheno (2003), pp. 18-19.

⁴⁴ No es un papel comparable al de los agregados laborales, a los que el estado encomendaba esa función de defensa de los intereses y derechos de los emigrantes en los países de acogida.

matrimonios, es que pedían expresamente matrimonios; entonces, eran matrimonios la mayoría y los dos se iban, pues, de camarero, de la cocina, ayudantes de cocina, o sea, empeñaban por los trabajos más bajos que había en los hoteles y cafeterías. Entonces, llegabas al reconocimiento médico y ¿dónde estaba el problema? Cuando los dos pasaban el reconocimiento médico, al autobús y a su trabajo y no había ningún problema, el problema es cuando uno de los dos, por lo que fuera, no pasaba el reconocimiento médico. Entonces, si no pasaba el reconocimiento médico suizo, volvía inmediatamente, le reteníamos el pasaporte y esa persona, había un representante que íbamos del Instituto Español de Emigración, que se encargaba de tramitar a través del Consulado, para que retornara a España. Entonces, ¿cómo retornaba? Nosotros le pagábamos el viaje, le dábamos un billete del tren, porque ya tenía que volver en un tren normal, ya no volvía en el nuestro. Entonces, le pagábamos el viaje, le dábamos un billete para que volviera en el tren, pero, el cónyuge no estaba rechazado, si se volvía, se volvía porque él quería, entonces, él tenía que pagarse su viaje y ahí había unas dificultades muy grandes, o sea, yo personalmente he tenido que dar dinero a personas para que pudieran volver, porque eso no lo contemplaba el Ministerio. Claro, entonces llegaba un matrimonio, su mujer la rechazaban, había muchos casos de embarazos de dos meses, de tres meses que no lo sabían, o que lo intentaban ocultar y la rechazaban, el médico a esos embarazos, entonces, claro, el marido decía: «Muy bien, mi mujer se va para España, pero yo también.» «Pero, oiga, usted tiene un contrato firmado.» «A mí me da igual, yo tengo contrato y me voy para España, porque yo a mi mujer no la dejo sola.» Y había gente, claro, que iba con lo puesto, y ahí había muchas dificultades, muchos lloros, muchos problemas. Esa era la mayor dificultad que había, si no, pues bueno, ahí acababa la misión nuestra, cuando llegábamos a Ginebra era esa, o sea, una vez que llegaban allí, pasaban el reconocimiento, se disponía a sus empresas, nosotros estábamos ese día normalmente y al día siguiente volvíamos para España. Eso normalmente era lo que pasaba en Suiza, más o menos.»

Antonio describe también cómo se establecía la colaboración con las autoridades alemanas. En su narración aparecen otro tipo de rutinas en la organización del reclutamiento y del control sanitario. En ambos casos, se dan limitaciones claras del poder discrecional del funcionario del IEE. El reclutamiento en sí no provocaba, a su juicio, dificultades resaltables, pero sí el reconocimiento médico, aunque menos graves que en el caso de Suiza porque se realizaba en España y no en la frontera alemana. A pesar de que, según las normas, primero pasaban, por una preselección en las Delegaciones Provinciales del IEE y aquellos que la superasen eran luego examinados por la propia Comisión Alemana «que volvía a comprobar la cualificación profesional y el estado de salud de cada trabajador»,⁴⁵ Antonio no describe la preselección detalladamente sino que se centra en la selección, que era la fase en la que él entraba en contacto con los miembros de la Comisión Alemana. El contratador de la Comisión Alemana, un representante de la Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitslosenversicherung, es decir, del Instituto Federal de Empleo y Seguro de Desempleo de la República Federal Alemana, al que él llama el «seleccionador de personal» y el médico alemán estaban, según cuenta, con él en un despacho de las dependencias de la Comisión Alemana. Allí el contratador «sacaba una oferta y decía: «A ver, una oferta para 57 peones de la construcción o 57 peones industriales sin cualificar para la empresa Mercedes. El sueldo es este, la localidad donde está la fábrica es esta, las condiciones del contrato...» Ante él se encontraban los 57 contratos en blanco en los que sólo faltaba escribir los datos de las persona escogidas. Antonio era quien se dirigía a los candidatos: «Yo iba donde estaba una sala, donde estaban todos reunidos. Vamos a citar a no sé cuántos para ver quién quiere en esta empresa. Entonces venían siete, pues empezábamos siete.» El contratador les leía a esas personas en el despacho la oferta en castellano y, si estaban

⁴⁵ Sanz Díaz (2004), p. 29.

de acuerdo, se les hacía pasar al despacho colindante, en el que el médico les hacía el reconocimiento. Luego:

«Si el médico les reconocía, ya les escribíamos y estaban de acuerdo, no había ningún problema y ya hacíamos el trámite normal. También teníamos ahí el mismo problema, que hubiera un rechazado. Si era de Madrid, pues le decías: «Pues vete para casa y ya está y vete a tu médico, porque tienes una lesión en el pulmón, no sé cuánto y tal, y cuando esto se solucione vuelves.» Si era de una provincia, pues teníamos que mandarle..., entonces le citábamos en la Delegación Provincial donde había un gabinete de asistencia social, donde le decían: «¿Usted a dónde se quiere marchar, a Córdoba?» Le daban un ticket para que se marchara. [...] También con el problema de que si le rechazaban a un cónyuge y al otro no, pues al otro no le podías decir nada, el otro se tenía que ir por su cuenta y en algunas cosas pues ahí se hacía un poquillo la vista gorda y también se le ayudaba para poder pasar, porque había situaciones de gente que se marchaba, que vendía todo y que lo que tenía era lo que llevaba en las maletas, se iban a Alemania, pero vamos, sin nada, no dejaban nada y decían: «¿Yo ya cómo vuelvo? No tengo casa, no tengo no sé cuántos.» Había una problemática grande.»

La situación de los rechazados en el reconocimiento médico no era tan dramática como en el caso de Suiza, pero el sentido de la narración es similar, es decir, se presenta un conflicto entre las normas institucionales y los valores morales de los funcionarios. En especial, el evitar la separación de familias vuelve a ser uno de los argumentos de peso que justifica que el funcionario haga «la vista gorda». Además, las dificultades económicas de los demandantes de empleo en el extranjero sirven de razón adicional para explicar la gravedad de estos casos. El comportamiento de los funcionarios está limitado por normas sociales y por la conciencia de que un ejercicio del poder demasiado coercitivo puede llevar a situaciones límite a emigrantes que están social y económicamente desprotegidos.

En todas estas rutinas, Antonio iba acompañando los pasos de los emigrantes y formándose su propia opinión. El reconocimiento médico le parecía «muy superficial». El se quedaba a veces a mirar y veía «que el médico, pues, les ponía en paños menores y les miraba las manos, les miraba los pies, y les hacía andar, por ejemplo, si tenían algún tipo de malformación, alguna cosa más que, que un reconocimiento, porque él tenía el expediente del reconocimiento español. Entonces tenía [en cuenta], entonces, pues esas cosas que a lo mejor en un reconocimiento español, no, no las tenían en cuenta.» En cuanto a las radiografías, les bastaba con las que recibían del reconocimiento médico español, y que formaban parte del expediente que recibían de cada emigrante. Cuando acababan, se les citaba en la Delegación Provincial. Hasta el último momento se advierte una limitación derivada de la cooperación con la Comisión Alemana:

«Cuando acababan, iban acabando y les ibas citando en la Delegación, en el Paseo de la Florida. El Paseo de la Florida tenía una entrada que daba al río, entonces, por la parte de atrás entraban y ahí estaban entrando, pues, desde las diez y media, las once, todos se iban allí, se iban a comer a donde podían, se sentaban por ahí a la orilla del río, pues allí. Y normalmente, pues yo, cuando acababa a las tres, por ahí, llegábamos de recoger todo, pues me iba a la Delegación, comíamos algo por allí y en seguida se presentaban ya los de la Comisión Alemana para el embarque, que el embarque empezaba normalmente a las cinco. El tren salía a las 8, había que pasar mucha gente por delante y entonces, el embarque empezábamos a las cinco. Subían, les llamábamos por el altavoz, iban subiendo, subían con el pasaporte en la mano y el contrato de trabajo. Los que venían de las provincias. Los que teníamos de Madrid los contratos se los dábamos nosotros directamente allí, los que venían de provincias pues venían con el contrato. La Comisión Alemana, pasaban por delante, entonces la Comisión Alemana visaba el contrato, les sellaba el contrato y nosotros le comprobamos el pasaporte.»

El trabajo en los servicios centrales

La atención directa al público no constituía un elemento central del trabajo en los servicios centrales, aunque había excepciones como las de los funcionarios de estos servicios que viajaban en los trenes con los emigrantes a sus países de destino. Por otra parte, como se ha señalado, los servicios centrales se encontraban en una zona residencial de Madrid, en la calle Pintor Rosales, algo que les añadía cierto prestigio social. A continuación me ocuparé de la descripción de las labores de estos servicios en las entrevistas con dos funcionarios del IEE: Antonio, de nuevo, que, como hemos visto, pasó a trabajar en ellos a partir de 1967, y Oscar, que lo hizo a partir de 1970.⁴⁶ Me interesan especialmente las relaciones de los funcionarios del IEE entre sí, sus trayectorias profesionales, las estrategias que desarrollan para cumplir sus tareas y su actitud frente a la institución a lo largo del tiempo.

Para Antonio, que sólo había terminado un curso de dos años para llegar a ser tornero frezador antes de entrar a trabajar en la Delegación Provincial, su ocupación en el IEE suponía ya de por sí un ascenso social. Cuando en 1967 se ofreció la posibilidad de pasar a trabajar en los servicios centrales, aceptó enseguida, aunque no logró mantener su categoría de jefe de negociado:

«Y llegó una oportunidad porque, pues, te aconsejan que la salida en la Delegación, pues, que aquello estaba medio muerto, que no sé qué, también hubo que iban a cambiar de ubicación y ya hubo una oportunidad de volver a los servicios centrales y entonces me reclamaron del Servicio de Administración y entonces estuve, me fui a Contabilidad, a Administración Financiera [...] desde el año 67 hasta el 75, estuve llevando los Fondos Nacionales de Protección al Trabajo, eso lo estuve llevando yo, tenía la relación con todos las consejerías, los consulados, las embajadas con los A4. Entonces, los planes de los Fondos Nacionales de Protección al Trabajo asignaban unas cantidades a cada uno de los países, entonces, el Ministerio, el Instituto en aquella época pues asignaba a Alemania, pues tanto para el Consulado, tanto para la Embajada, y tanto para cada uno de las oficinas laborales. Entonces, yo me encargaba de hacerle las gestiones y de enviar el dinero a través del Instituto Español de, en aquella época, Instituto Español de Moneda Extranjera, y les iba haciendo los ingresos y ellos me iban mandando los justificantes sobre esos ingresos.»

El proceso de socialización administrativa continuó en su caso de un modo distinto al de los funcionarios que se quedaron en las Delegaciones Provinciales. Antonio tenía ahora un trabajo que le ofrecía una nueva perspectiva del funcionamiento del IEE. Su forma de aprender seguía siendo artesanal y basada en la experiencia y el contacto con los otros funcionarios: Luís: «¿Y al entrar ahí en el Instituto ya empezaste a ver cómo era el trabajo de administrativo, pero aprendiste haciendo el trabajo, no tuviste una formación específica, has aprendido todo esto haciendo el trabajo, con la gente que estaba allí, primero en la Delegación, después en la central?» Antonio: «Exactamente, aprendiendo, me enseñaba el de al lado, pues esto hay que hacerlo así, luego tú vas improvisando y vas poniendo algo nuevo y allí para delante.» Las tareas de las que se ocupaba le hacían comprender mejor la lógica económica y política de la distribución de recursos dentro del Instituto durante el franquismo, una actividad relacionada con el control de gasto de las agregadurías laborales, pero también del control político de los centros de emigrantes. De nuevo se advierte en su narración el distanciamiento de los criterios políticos y la importancia de sentirse competente elaborando estratagemas para solucionar problemas derivados del cumplimiento de las normas institucionales y de la tensión entre éstas y las demandas de servicios canalizados a través de las agregadurías laborales en el extranjero:

⁴⁶ La entrevista con Oscar se realizó el 9 de octubre de 2000.

«- Luís: ¿Cómo veías tú esa distribución?

- Antonio: Sí, normalmente, o sea, las, lo que no entraba nunca en esto eran los de carácter, los gastos de personal, lo que sí entraban eran los gastos de funcionamiento y mantenimiento, o sea, lo que era el papel, lo que era luz, lo que era carbón, leña, yo que sé, todas esas cosas eran de funcionamiento, eso todo funcionaba. Y luego, las ayudas asistenciales propias que impartía la consejería, o sea, la agregaduría laboral o el consulado, pues eso del español que ha llegado, que se le ha perdido el pasaporte, que se le han robado la maleta y que se tiene que volver, que tiene que hacer no sé qué y entonces le dan una ayuda. Y luego, ayudas que eran la mayoría, eran específicas a centros, o sea, eso, los centros, dependiendo de un formato que tenían, que rellenaban el número de asociados, no sé cuánto, las instalaciones que tenían, entonces, ellos pedían una subvención, a través de la oficina laboral correspondiente y la oficina laboral lo mandaba a la consejería laboral, a la agregaduría. La agregaduría mandaba una petición de ayudas aquí. [...] Teníamos reuniones, había bastantes componentes de personal, de administración financiera, no sé qué, no sé cuántos, entonces lo hacíamos, entonces, se estudiaba un poquito el asunto de cada una de las peticiones: «Pues a este, pues a este es que este está pidiendo todos los meses y es que este pide, no sé cuánto, pues, no sé, a este no sé, pues vamos a darle doscientos mil, vamos a darle cien mil.» Entonces, se les cortaba, porque claro, normalmente lo que pedían todos, si entre todos pedían millones, 20 millones y a lo mejor nada más que había doce y entonces había que ir quitando, pues a ver, hay que quitar doscientas mil, qué quitamos, pues a este le quitamos. Había también algún matiz, incluso político, alguna vez, había alguno de, algún centro que era más de tendencia izquierda o un centro, no, estos no sé qué, pues, a estos, yo oía conversaciones en las que decían: «Estos puñeteros que son de no sé cuánto, son de no sé qué, a esos no había que darles nada. Bueno, vamos a darles mil.» Y entonces, pero normalmente se atendían un poquillo las necesidades, se veía también lo que cada uno, había una ficha de cada uno de los centros, claro, y se veía lo que se les había dado anteriormente, o sea, siempre que se les daba algo, una ayuda a un centro, había unas fichas por cada uno de los centros.»

Por otro lado, el contacto directo con los agregados laborales le obligaba a desarrollar estrategias de negociación para hacer frente a las peticiones de recursos sin romper con la lógica económica de la distribución de recursos desde los servicios centrales. Sólo en 1976 consiguió de nuevo un ascenso que le permitió volver a ser jefe de negociado, pero esta vez como programador informático, una formación que adquirió en el IEE tras un proceso de selección al que se presentó voluntario y que organizó una empresa informática que trabajaba para el Instituto.⁴⁷ La misma empresa formó a los tres seleccionados para programar. Antonio cuenta con orgullo cómo la empresa le propuso a sus superiores para ser programador jefe. El centro procesador de datos que se creó entonces en el IEE y en el que él participó desde el primer momento, fue creciendo y el trabajo se especializó al tiempo que le iban siendo asignados más colaboradores. Pronto llegaron a trabajar con él tres programadores, dos operadoras (encargadas de labores mecánicas como perforar las tarjetas) y un jefe de sala. Antonio, como jefe de programación, supervisaba el trabajo de los otros programadores y programaba él mismo. Las aplicaciones que elaboraban tenían distintas utilidades que se correspondían con las nuevas funciones del IEE en los años 70: las becas para hijos de emigrantes y la recaudación de las cuotas de la Seguridad Social entre los emigrantes. Al hablar de la informatización de esta recaudación se advierte su fuerte identificación con el IEE y su sensación de necesidad de control sobre los usuarios de los servicios públicos. Esa identificación no sólo se da con su tarea de entonces sino con el Instituto como institución, al menos en una determinada etapa de su vida, y se hace más patente cuando describe la evolución del IEE en Madrid:

⁴⁷ Sobre las narraciones individuales acerca de biografías laborales e informática véase Schröder (2007), pp. 299-372.

«En Madrid crece muchísimo, el Instituto empieza a crecer a pasos agigantados y yo calculo que en Pintor Rosales en esa época, en el año 63-64, se pasa hasta 150 personas. Yo calculo que nosotros en la Delegación pues pasamos de ser, en Madrid, antes de irnos al Paseo de la Florida, pasamos de ser seis a, cuando pasamos al Paseo de la Florida, pasamos a ser doce o catorce. Con dos ordenanzas, dos de asistente social, tres atención al público, cuatro secretarías, o sea que, el personal crece. Y en esa proporción crece también, la prueba es que entramos gente pues que teníamos entre 22 y 24 años todos y una hermandad muy grande, una camaradería muy grande con la gente, acabábamos la jornada de trabajo y nos íbamos a tomar cañas... todos más o menos. De ahí surge lo que habíamos hablado antes de que surgen noviazgos y matrimonios entre el mismo personal que, por aquella convivencia ¿no?. Estábamos mañana y tarde. Entonces, yo calculo que en esa época pues pasamos, pues, a 150 incluso a doscientas personas. Hay un dato curioso y es que en Pintor Rosales, el edificio que da a un patio grande atrás y a Pintor Rosales por delante, -por los laterales no da a ningún sitio-, tiene, dos patios interiores, y en los dos patios todos los despachos que tenían ventana al patio eran despachos de almacén, de archivo, de fotocopias, bueno, entonces no había fotocopias, de rotativas de esas que hacían las copias entonces. Pero no había ningún funcionario en ningún despacho que diera al patio. Todos daban o a un patio muy grande que daba a Ferraz o a Pintor Rosales. Y a medida que fue creciendo, todos los despachos que habían y daban al patio se llenaban de funcionarios. Todos, no quedó ninguno. O sea, se pasó a llenar. Yo calculo que teníamos cuando nosotros empezamos a hacer la nómina éramos trescientas, en el año, cuando yo pasé, empecé informática, en el año 76.»

Para él, el crecimiento en número y la unidad existente entre los empleados del IEE no se daba sólo en lugares relativamente pequeños como la Delegación Provincial sino también en los servicios centrales. A pesar de las enormes dimensiones que éstos van adquiriendo a mediados de los años 70, el entrevistado nos presenta la sede Pintor Rosales como un grupo que se desarrolla rápido pero que sigue siendo, al menos hasta esos años, un conjunto armonioso y cohesionado comparable a una familia, en cuanto que habla no sólo de «camaradería» sino también de «hermandad». Y esta descripción de la coherencia del grupo se ve reforzada por la existencia de noviazgos y matrimonios entre funcionarios y demás empleados. Como ha señalado Alexis Spire al tratar de narraciones similares de funcionarios franceses, el papel de socialización jugado por el Instituto muestra un tipo de relaciones y de dominación diferente a la del modelo weberiano, que define la dirección administrativa en función de una autoridad jerárquica e impersonal que ejerce una forma de dominación racional y legal.⁴⁸ En el modelo weberiano la legitimidad se funda en el reconocimiento de la competencia de los superiores y no en cualidades carismáticas, es decir, un modelo en el que no encaja la metáfora de la familia aquí empleada.⁴⁹

Siguiendo la trayectoria de Oscar se puede explicar también su actitud frente a la institución, que es en algunos sentidos, muy diferente a la de Antonio. Oscar se formó como jurista en la universidad antes de acceder a su puesto de jefe de sección e los servicios centrales del IEE hacia 1970. Desde ese puesto se ocupó entre otras cosas de la preparación de las reuniones de la Comisión Mixta hispano-suiza. A pesar de su función llegó a conocer personalmente la realidad de los emigrantes de la época, entre otras razones por haber acompañado en bastantes ocasiones los trenes en que los emigrantes viajaban al extranjero. Su mujer, por otra parte, estuvo emigrada en Suiza. Su percepción de los temas de la emigración no es, por tanto, puramente teórica o técnica.

Al hablar de los viajes a Suiza explica que los funcionarios de su nivel iban con los representantes del Ministerio de Trabajo y tenían la categoría de «Inspectores de Trabajo en

⁴⁸ Weber (2002), pp. 173-180.

⁴⁹ Spire (2005), pp. 148-150.

viaje». Les acompañaban «un ATS, que hacía las labores prácticamente de un médico» y los empleados de la empresa del representante de los empresarios suizos en Madrid. Oscar hace hincapié en que no había problemas a la llegada a Suiza, a diferencia de lo narrado por Antonio y que se puede comprobar en numerosas fuentes de archivo.⁵⁰ Reconoce la existencia de dificultades para pasar por la aduana ciertos productos, como por ejemplo los de carne de cerdo, pero no recuerda los problemas relacionados con el reconocimiento médico.

El control político dentro del IEE lo localiza en determinadas personas añadiendo siempre expresiones tendentes a evitar que se juzgue negativamente desde la historia lo que, según él, a la gente de entonces le parecía normal:

«- Luís: Me hablabas de que había dos personas, uno de ellos es hoy Consejero Laboral, que pertenecían, crees a la Brigada [Político-]Social...

- Oscar: No, no era el Consejero Laboral. Dentro de esta casa, de este edificio había dos personas y un auxiliar que yo creo que pertenecían a la Brigada [Político-]Social de entonces. Pero el trabajo lo desconocíamos todos. Porque aquello estaba cerrado a cal y canto. Ya te he dicho antes que los despachos tenían un hierro cruzado de arriba abajo y dos candados de forma que no se podía abrir. Y se refería a emigrantes. Ya te he dicho que creo que todavía hay una persona, que seguramente no lo reconocerá, pero que en su época, que estuvo en Francia, en París, perteneció, dentro de la Consejería Laboral nuestra, a ese despacho que se ocupaba de vida y milagros de los emigrantes en cuanto a la idiosincrasia [...]. Es muy difícil poder hablar de aquel tema sin haber vivido aquella época para enterarte de cómo era aquello y luego, posteriormente, leer lo que se ha escrito para al juntar las dos obtener parte de la realidad porque toda nunca la vamos a tener.»

Mantiene a lo largo de la entrevista una postura ambivalente respecto al sistema político del franquismo, defendiendo a veces instituciones concretas de la época y viéndolas incluso como ventajosas en comparación con las posteriores de la democracia. Así, critica que en la transición se admitiese como funcionarios a antiguos miembros de la Organización Sindical Española, que no tenían antes este estatus, pero alaba, por ejemplo, a los letrados sindicales, de los que afirma: «Y yo reconozco que la labor que hicieron fue muy buena con independencia de la cruz que les cayó que era la del Sindicato Vertical que no tiene que ver para nada con la labor de los letrados. Era muy buena. Para mi gusto buenísima. Luego, al desaparecer, quedaron los trabajadores, y esta es la triste realidad, desamparados. Ahora tienen que acudir a sus sindicatos». En cualquier caso, cuestiona a menudo la legitimidad de sus superiores en el IEE criticándolos por su falta de conocimientos y por buscar sus intereses a pesar de las desventajas que ello les acarrea a los emigrantes. Tiene una visión desacralizada del estado y en particular del IEE. No trata de ennoblecer la actitud de los encargados de dirigir el Instituto, sino que les critica abiertamente refiriéndose tanto a los de la etapa franquista como a los de la democracia. Al referirse a los Directores Generales dice:

«Ha habido más inspectores de Trabajo, más relacionados con el mundo del trabajo. Incluso ha habido exgobernadores civiles. Era el caso de [...]. Y otros puramente por amistad con el ministro, como suelen ocurrir estas cosas: estar en el momento preciso y a la hora precisa para que se te diga: «Pues, mira, tenía aquí este cargo que no sabía a quien, pues vienes tú y te lo doy.» Como nos ha pasado a los demás cuando... Yo he sufrido una de esas. [...] Siempre sale el señor que está allí o lo llevan en Comisión de Servicio y sacan a los tres o cuatro meses la plaza y como ya está él hay una preferencia moral, digamos aunque no tenga ni idea de la materia. Eso por desgracia lo hemos padecido en esta santa casa... Errores de gente que ha venido con un desconocimiento de la materia total. Y han estado equis tiempo y se han ido sin saber nada. Vinieron a cero y se fueron a cero. Incluso algunos, es que yo tengo la lengua muy suelta, y la base de mis conocimientos,

⁵⁰ Véase el capítulo dedicado a las relaciones con Suiza.

claro. Yo a algunos de los Directores Generales les he dicho: «Hay tres cosas que no te interesan, los emigrantes, los emigrantes y los funcionarios. El resto te encanta.» Ha habido Directores Generales que no venían nunca por la mañana, por la tarde. Ha habido de todo. En treinta y un años, calcula. He visto de todo.»

En la narración incluye la propia experiencia de un ascenso frustrado que explica con el recurso generalizado de la jerarquía a la adhesión personal para la designación de cargos de relevancia. La acusación de instrumentalización de las formas de movilidad se extiende de la época franquista a la democrática. A diferencia de Antonio, la imagen del IEE que Oscar esboza en la entrevista es la de un grupo de funcionarios interesados por su propia mejora personal, en especial, cuando se trata de altos cargos, y no muy convencidos de la necesidad de una actuación eficiente en defensa de los intereses del estado, que en el caso del Instituto, debían comprender, al menos teóricamente, también la defensa de los derechos de los emigrantes españoles. De los detalles de su descripción se deduce una visión desmoralizadora, no dependiente del régimen político, porque según él no hubo mejoras sustanciales en el IEE como fruto de la transición. En su narración no se reconocen valores que merezcan ser transmitidos dentro de la institución porque la desilusión con la realidad de la administración es evidente. No se encuentran tampoco una dedicación total a la institución ni sentimientos de agradecimiento por la experiencia adquirida. Los términos empleados para describir el trabajo administrativo dan fe de un gran alejamiento y una enorme distancia respecto al IEE. De sus colegas al mismo nivel apenas habla y las alusiones a sus superiores suelen ser negativas. Su desencanto no es político en el sentido tradicional de este término, pero al ser laboral afecta a su función respecto a los ciudadanos, que es la aplicación de la política migratoria.

La falta de adhesión a la institución se manifiesta, por otro lado, en el hecho de que no sólo trabaja como funcionario sino también como abogado. Participa, por consiguiente, del mercado de trabajo en el sector privado, pero sin perder la seguridad que le da tener una ocupación fija en el ámbito público. Su estatus profesional y su estatus burocrático no coinciden en todos los aspectos. Ese doble universo laboral y esa doble identidad profesional explican en parte su desafección respecto al IEE.

El trabajo en una Casa de España

Las Casas de España fueron creadas en 1973 como «Centros de carácter social y asistencial del IEE, con las finalidades primordiales de fomentar la convivencia de los españoles entre sí en el país de emigración y prestar asistencia a los emigrantes.» La legislación preveía que prestasen servicios relacionados con la recepción de los emigrantes, la celebración de reuniones, «servicios asistenciales de todo orden», facilitando, por ejemplo, las informaciones necesarias para asentarse en el país de acogida, y, en general, todos aquellos servicios «que tiendan al desarrollo de una acción formativa y cultural», entre otras cosas, con actividades sociales, deportivas y recreativas.⁵¹ Y sólo en la última etapa (1978-1984) fueron creándose instrumentos de control democrático de estas y otras instituciones dependientes del IEE.

La Casa de España en París fue una de las más significativas por la importancia de la colonia española en la capital francesa. Para conocerla y ver de cerca así a un mundo laboral

⁵¹ Luxán (1984), pp. 26, 29, 72.

cercano a los emigrantes en un país de acogida, he entrevistado a Pedro, que empezó a trabajar en la Casa en 1978, cuando, según él, adquirió un carácter político acorde con la nueva democracia española.⁵² Su familia había estado en el exilio y su actitud era claramente antifranquista. En 1978 estaban contratados en la Casa, según recuerda, unos cuantos empleados y el director era el único funcionario: Pedro, que se encargaba de las actividades musicales, otra persona que se ocupaba de las exposiciones, una bibliotecaria, dos conserjes, un encargado de la recepción y una encargada de la limpieza. Todos, salvo el director, tenían un contrato laboral. Más tarde se contrató del mismo modo a más gente para atender la cafetería. Pronto empezó a funcionar un Consejo de Administración del que formaban parte once representantes ligados al mundo de las asociaciones españolas en París y cercanos a diversos partidos y sindicatos democráticos españoles. En él se juzgaba, entre otras cosas, el interés y el coste de las actividades que se iban a programar, pero el dinero provenía de los fondos destinados a estos fines por el IEE. Las actividades culturales eran muy variadas:

Había cine, había conferencias, había cursos, había una cafetería, donde estaba prohibido jugar y servir comidas y tal, para que no se convirtiera aquello en una especie de..., de peña, ¿no?, y, al mismo tiempo, se hacían semanas culturales para las que, generalmente, había que alquilar grandes salas en el exterior, puesto que la Casa de España no tenía capacidad para acoger a tantísima gente, por ejemplo, te puedo hablar de la Semana de Cultura Gallega, a la que vino, pues, toda la crema de Galicia, ¿no?, o sea, todos los escritores, políticos, pintores, etc.

La labor de Pedro, en concreto, consistía en dar cursos y organizar conciertos u otras actividades musicales: «Yo me encargaba de todas las actividades musicales, de todo lo que era la programación, de escribirle a la gente que iba a participar, negociar el precio, etc., meterlos en el programa, todo esto, hasta que la programación se acababa; al mismo tiempo, yo daba clases de música y daba todos los miércoles una conferencia en un espacio que habíamos creado que se llamaba Miércoles Musicales. Yo daba una conferencia sobre un tema determinado de música clásica y traía músicos que ilustraban la conferencia: violinistas, pianistas...»

Según él, todos los contratados trabajaban mucho y por un salario «bastante miserable, pero éramos todos muy jóvenes y estábamos muy ilusionados.» Montaban y desmontaban exposiciones y lo tenían que hacer «absolutamente todo». Así recuerda los años de la transición en la Casa: «La UCD se portó bien, porque muy a menudo venían cargos de la UCD a reunirse con nosotros, nos escuchaban, a veces nos daban una prima por un montón de horas extras que habíamos hecho, etc., etc. Había un diálogo verdaderamente, un diálogo abierto y un buen entendimiento entre todos.»

En 1982 la institución quedó durante algún tiempo sin director y cuando vino uno nuevo, según Pedro, ya no se recuperó el entusiasmo del comienzo.

La Casa de España se encontraba en un barrio céntrico de París, en la calle Quentin Bauchart, donde actualmente tiene su sede el Instituto Cervantes, un lugar, por lo tanto, prestigioso dentro de la geografía urbana en la capital francesa. Pedro recuerda la distribución de las salas muy bien porque guarda fotos del interior de la Casa en la época. En la primera planta del edificio principal se encontraba la cafetería, un salón de actos, llamado sala Vicente Aleixandre y con capacidad para acoger a unas 120 personas, así como vestíbulo, servicios y guardarropa. En la misma planta estaba el despacho del director de la Casa. En la segunda planta la institución disponía de dos salas de exposiciones, la sala

⁵² La entrevista se realizó el 17 de mayo de 2008.

Goya y la sala Joan Miró. En la tercera planta había una biblioteca con unos 6000 volúmenes, y en frente, la sala de música, para las clases y para escuchar música. En la cuarta planta vivían el director y los conserjes, así como una oficina para el encargado de las exposiciones. Un patio separaba el edificio principal del segundo edificio, en cuya planta baja se organizaban actividades infantiles, en la primera planta los centros de emigrantes podían hacer uso de cuatro salas de reuniones, si no tenían locales propios. En la segunda planta se encontraban un taller de dibujo y uno de cerámica, así como una pequeña imprenta en la que se imprimían los programas de actividades. Finalmente, en el edificio se instaló un laboratorio de fotografía con la finalidad de dar clases y hacer revelados.

En todos estos ámbitos se daban situaciones de contacto con el público, con los usuarios de los servicios de la Casa. Conciertos, cafetería, biblioteca y exposiciones eran los lugares y acontecimientos en los que se desarrollan las historias y anécdotas que Pedro recuerda y que ilustran un microcosmos de problemas, tensiones y actitudes diversas en torno a la cultura y los servicios prestados por el IEE durante la transición. Las historias que narra en la entrevista son muy descriptivas y llevan al oyente al ambiente de los españoles en el París de aquellos años. A través de sus palabras se puede imaginar el contexto en el que se encontraban los empleados de la Casa de España y los personajes que la poblaron. Al mismo tiempo, sus narraciones ayudan a entender cómo en la Transición se construye, al menos en algunas partes de la administración, un sentido democrático de atención al ciudadano y cómo las normas institucionales se transmiten al público de una manera lo menos autoritaria posible por reacción a experiencias anteriores. Aunque no desaparecen las tensiones entre los empleados y los emigrantes porque sigue siendo necesario en muchas ocasiones comunicar a los usuarios de los servicios que se ofrecen qué comportamiento se espera de ellos, sí desaparece la perversión de ofrecer sistemáticamente servicios de asistencia social y cultural con el fin de ejercer un control político.

En las narraciones de la entrevista va apareciendo una nueva percepción de la identidad de los emigrantes como ciudadanos con derechos propios de un estado democrático y usuarios, al mismo tiempo, de los servicios públicos que ese estado pone a su disposición. Del mismo modo, la identidad profesional de los empleados de la Casa de España en esa época se transforma respecto a las identidades profesionales de etapas anteriores, en especial si pensamos en la función, sobradamente documentada, de los agregados laborales como agentes de control político durante el franquismo.

Los empleados de la Casa de España seguían necesitando tomar decisiones sobre casos concretos no exentos de dificultad, y lo hacían tratando de encontrar soluciones a problemas que las normas burocráticas les planteaban, como ocurre en otras burocracias de atención al público de países democráticos. Pedro ilustra este tipo de tensiones con historias que relatan conflictos provocados por malentendidos con los usuarios de la biblioteca, con las personas que se quedan fuera de un concierto de música porque no hay sitio para más gente en el salón de actos o por cuestiones relacionadas con la atención a los clientes en la cafetería. Tanto en los casos de interacciones prolongadas de esos servicios como en los de las cortas, los empleados de la Casa de España se forman una opinión sobre los usuarios y deciden en función de su poder discrecional. Para ello aplican, adaptan o ignoran las normas de la institución según la situación, pero no lo hacen ya en función de la ideología política de los emigrantes, sino en función de sus reacciones personales. Sigue habiendo en las historias ejemplos de control social por parte de los empleados del IEE, pero ya no de abuso de poder con tintes políticos.

4. LA ASISTENCIA SOCIAL DEL IEE. UNA PERSPECTIVA GENERAL

María José Fernández Vicente
Carlos Sanz Díaz
Gloria Sanz Lafuente¹

La política de emigración formó parte y generó un sector público administrativo, en el que estaba incluido el IEE y sus delegaciones provinciales, como hemos visto en el segundo capítulo. Las políticas de emigración de los países de origen de la emigración durante los 50, 60 y 70, como Portugal, España, Italia o Yugoslavia, se centraron en el intento de control y en la participación oficial en la contratación de emigrantes. Sin embargo, de la expansión de las actividades gestoras el IEE no solamente formó parte esta labor sino también, la gestión de programas denominados «asistenciales», que establecían financiación oficial para formación, información o prestaciones diversas para los emigrantes. Además, también se considera parte de esta labor los procesos de negociación de convenios de seguridad social con los países de la inmigración. Desde su fundación y hasta 1985, el IEE se convirtió en un instrumento de financiación de actividades, en combinación, en ocasiones, con los países receptores de la emigración. En este contexto, y sobre la base de materiales disponibles, trataremos de ofrecer un análisis general de carácter económico y político de estas actividades, con el fin de valorar el verdadero alcance de las mismas en su relación con los emigrantes.

En primer lugar, se recoge la evolución de la financiación y el gasto del IEE como entidad jurídica especial en el seno del Ministerio de Trabajo.² Sus fuentes de ingresos y la evolución general de sus gastos asistenciales a través del Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT) son objeto de estudio. Posteriormente, se recogen aspectos generales relacionados con la participación del IEE en los convenios de la seguridad social. Más adelante, se analizan los diferentes componentes de esta acción social actores implicados, ámbitos de aplicación y medidas que la concretaron. Esta dimensión sincrónica será completada por una perspectiva diacrónica, destinada a constatar cómo el progresivo descenso del número de salidas desde finales de los 60 acabó afianzando esta vertiente «social» en la política del IEE –frente a la puramente laboral–, lo cual desembocó en una importante proliferación y diversificación de las medidas de ayuda a la colonia española en el extranjero. En los siguientes apartados se aborda la manera en que el régimen la dictadura

¹ La autoría de los respectivos apartados corresponde a Gloria Sanz Lafuente (primero, segundo y tercero), María José Fernández Vicente (cuarto y quinto) y Carlos Sanz Díaz (sexto).

² MTIN-DGCEE, Acta de la 1ª reunión de la Comisión Administradora del IEE, del 14 de febrero de 1970, p. 4.

franquista utilizó esta labor asistencial para camuflar acciones de control y vigilancia de esa colonia española en el exterior, recorriendo las principales manifestaciones del asistencialismo del IEE. Se dedica una atención específica a la figura de los agregados laborales, a las políticas educativas e informativas del IEE, y a otras políticas asistenciales como las políticas de retorno, de reagrupación familiar y de ayudas al asociacionismo emigrante.

Sobre la financiación y el gasto del IEE 1956-1985

Si bien la política social se ha considerado como una búsqueda de legitimación de la Dictadura,³ la amplia distancia existente entre la propaganda de actividades y la realidad de su gasto público fue un hecho. Si tenemos en cuenta la evolución de la actividad presupuestaria y del gasto del Estado desde la Dictadura hasta Democracia, hay que señalar las amplias diferencias existentes entre ambos periodos. Si tomamos las cifras macroeconómicas, los gastos generales del Estado pasaron de representar en 1935 un 13 % de la renta nacional al 9% en 1950 situándose en niveles de principios del siglo XX. Desde finales de los cincuenta hasta los setenta este porcentaje del gasto se incrementó hasta representar el 17% en 1971 y el 23% en 1985. Pese a este aumento durante el periodo de la Dictadura, si comparamos estas cifras con las de otros países europeos, puede observarse como el porcentaje que representaban los gastos totales del Estado en la renta nacional en 1960 en la RFA era de 17%, en Francia era del 34% y en el Reino Unido del 32%. Mientras, en España apenas alcanzaba el 10%.⁴ En resumen, la capacidad de gasto del Estado se mantuvo por debajo de otros países europeos incrementándose desde los años setenta y produciéndose una mayor convergencia en la construcción de un estado de bienestar respecto a los principales países europeos desde el periodo de Transición a la Democracia.⁵ En términos globales, la labor de la Dictadura se vio lastrada por un sistema fiscal deficiente, que afectaba a la propia capacidad de ingresos y a los gastos de la administración pública. Pese a las reformas de 1957 y 1964 –y a los retoques de 1967, 1969 y 1973⁶–, fue desde la reforma de 1977 cuando ese gasto experimentó un mayor crecimiento incrementándose el porcentaje que representaba sobre el PIB. Era a partir de los acuerdos económicos de los Pactos de la Moncloa cuando surgía, entre otros muchos aspectos, como señala Juan Pan Montojo, «la conversión de la política fiscal en un instrumento consciente de redistribución de la renta [...]».⁷

³ Molinero (2005), Fernández Vicente (2009) pp. 107-125.

⁴ Comín y Díaz (2005), p. 876-877.

⁵ «El tamaño relativo del estado español se hizo más pequeño en el siglo XX, particularmente desde la posguerra hasta los años setenta. Si midiésemos la importancia del Estado a través de la presión fiscal, obtendríamos unas tasas algo inferiores, pero que revelarían los mismos rasgos que los derivados del análisis del gasto. Precisamente, desde los años setenta se ha desarrollado en España el estado de bienestar, y su dimensión se ha aproximado a la europea, como se demuestra en Comín (1988a y 1996b)». Comín y Díaz (2005), p. 878. Comín (1988), pp. 432-470.

⁶ Vallejo Pousada (2002), p. 219.

⁷ Pan Montojo (2002), p. 239. En este sentido, señala: «la política tributaria, y sobre todo, la de gasto que estaban llamadas a convertirse en un importante elemento no sólo de los pactos sociales sino del propio consenso constitucional, y a ser de ese modo el gozne político entre la salida democrática de la dictadura y la respuesta española a la crisis económica.» p. 240.

La historia del IEE es una historia micro de la gestión económica de la administración, que al tener como objetivo la emigración, está marcada por la evolución coyuntural de los flujos de salida, por decisiones políticas procedentes de la Dictadura y de los gobiernos democráticos posteriores y por los distintos ciclos económicos del periodo comprendido entre 1956 y 1985. El IEE contó desde sus inicios con fuentes diversas de financiación, que dificultan establecer una evolución clara y real tanto de sus propios ingresos como de su gasto funcional. Comenzó estando adscrito al Ministerio de la Presidencia en 1956 y desde 1958 fue considerado un organismo autónomo⁸ con una naturaleza jurídica especial dependiente del Ministerio de Trabajo. Su financiación formó parte de éste hasta su desaparición como IEE. La complejidad, heterogeneidad y cambios en sus fuentes de financiación, la discrecionalidad y los escasos mecanismos de control público de la Dictadura dificultan su seguimiento.⁹ Si bien algunos datos del presupuesto y del montante de ingresos y gastos pueden rastrearse por medio de las actas del Consejo del IEE, estos datos presupuestarios no se hacen explícitos en su totalidad. Sería necesario contar con otras fuentes de información contable de la institución para ofrecer series más completas y fiables de las que por el momento no disponemos. Si recorremos el inventario de los organismos autónomos administrativos del sector de administraciones públicas tampoco aparece consignado como tal hasta los años 70 y por lo tanto, no es posible conocer su actividad a través de liquidaciones en las Cuentas de las Administraciones Públicas.¹⁰

En general, el IEE careció de una adecuación entre los recursos oficiales fijos, suministrados anualmente por el Estado a través del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio de Trabajo, y el incremento del gasto funcional que se esperaba de la institución. El sistema de financiación oficial de la Dictadura fue inestable y deficiente compensándose con puntuales –y en muchas ocasiones aleatorias– fuentes de ingresos por medio de nuevos créditos,¹¹ con la utilización del patrimonio de la entidad autónoma del IEE y en especial, por medio de su participación en el denominado «Patronato de Protección al Trabajo», Fondo Nacional de Protección al Trabajo (FNPT) –Ley de 21 de julio de 1960

⁸ Ley de 26 de diciembre de 1958 sobre el Régimen Jurídico de Entidades Autónomas. Esta ley no determinaba el periodo de duración de los presupuestos de ingresos y gastos de estos organismos, ni la fecha en que debían ser formulados al tratarse de «materias susceptibles de regulación distinta según las circunstancias de cada momento» (sic) lo que concedía un mayor margen de maniobra al Instituto hasta las modificaciones de 1962. Orden de 24 de octubre de 1962 por la que se dictan las normas para la confección de los presupuestos de los organismos autónomos para el ejercicio de 1963 (BOE 06/11/1962).

⁹ La información de los miembros del Consejo sobre los planes asistenciales, por ejemplo, todavía era a la altura de 1970 precaria, al señalar el Director del IEE que los miembros del consejo debían conocerlos y que «promete que los correspondientes a 1971 se presentarán a la consideración del Consejo antes de ser remitidos a la aprobación reglamentaria» del FNPT. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 17 del 17 de febrero de 1970, p. 3. Como ejemplo de gasto del presupuesto en el acta 10 del consejo de IEE de 1963 aparece citado lo siguiente: «toma la palabra monseñor Ferris [Fernando Ferris, Director de la Comisión Católica Española de Migración] para decir que observa que hay una cantidad en el presupuesto a favor de los hijos del Sr. Valcárcel, [Carlos María Rodríguez de Valcárcel] para becas de estudio, y que cree que es la cantidad inicial que se concedió y piensa que podría ser aumentada. [...] El Sr. Director aclara que se aumentó el año pasado pero que si el Consejo lo autoriza, la actualizará en el presente.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, p. 10.

¹⁰ Como ej. Ministerio de Hacienda (1965), pp. 31-38.

¹¹ La subvención del Estado para 1972 ascendía a 100 millones pero no se trataba de una cifra fijada sino que se señalaba en el consejo que a este montante habría que añadir las que se acuerden «para atenciones especiales». MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 2 del 7 de diciembre de 1971, p. 4.

sobre Fondos Nacionales y constitución del Patronato del FNPT por el decreto 2570/de 22 de diciembre de 1960¹²–, al considerarse al IEE Órgano Gestor del mismo. El IEE recibía así un montante anual, que se mantenía al margen del presupuesto propio hasta los años de la Transición.¹³ El propio director del IEE reconocía en 1963 la existencia de ingresos «externos e internos» para el sostenimiento de la institución y 1971 otro Director de IEE, García Rodríguez-Acosta, resumía las plurales fuentes de ingresos señalando tres acciones: la presupuestaria, la financiera y la acción como organismo gestor del FNPT.¹⁴ En términos contables derivaba en la existencia de dos presupuestos hasta la Transición.

Cuando en 1970 se discutía en la sesión del consejo la nueva Ley de Emigración de 1971, Manuel Delgado Calvete, que participaba en el mismo como administrador de la Caja Postal de Ahorros, subrayaba la falta de alusión a los «recursos económicos de la emigración» en el documento presentado para discusión. El Director del IEE García Rodríguez-Acosta señalaba: «el traer aquí el tema de los medios económicos con que se contaría sería muy peligroso».¹⁵ El déficit endémico del presupuesto propio, la debilidad y escasa estabilidad de la dotación oficial, la utilización financiera de su patrimonio como organismo autónomo y las actividades con cargo al FNPT seguían siendo la base de actuación. La institución mostró hasta 1971 una dualidad contradictoria. Si por un lado tenía déficit presupuestario, por otro, vio incrementada su participación en el FNPT,¹⁶ al margen de su presupuesto. De esta forma, el organismo autónomo se convirtió hasta su desaparición en el ejemplo de una entidad con una precaria salud de hierro desde el punto de vista económico.

La institución, como organismo oficial, actuaba con un presupuesto propio en el que se encontraba una subvención estatal pública a través primero del Ministerio de la Presidencia y después del Ministerio de Trabajo. La subvención del Estado para el IEE era en 1963 de unos seis millones de pesetas y estaba congelada desde la creación del organismo en 1956.¹⁷ Su montante se incrementaba hasta los 8 millones en 1964 y posteriormente, pasaba de los 19 a los 37 millones en 1966 y 1967, sin representar nunca la base económica del IEE. Si en 1957 esta subvención representaba un 42% de los gastos totales del IEE, en 1963 ésta reducía con mucho su papel al contribuir con el 13% a esos mismos gastos. A partir de 1966 ascendía hasta el 32% y en 1975 era del 43%. Es a partir de 1970 cuando el Ministerio de Hacienda accedió a un incremento de la subvención, adaptando la estructura del presupuesto al que regía para las entidades estatales autónomas.¹⁸ El se-

¹² Junto a la ley del FNPT hay que tener en cuenta la Ley de 21 de julio de 1960 sobre creación de Fondos Nacionales.

¹³ Dejamos al margen de este análisis la gestión que el IEE realizaba de forma conjunta con entidades internacionales como el CIME (Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas), que dispusieron de fondos para subvencionar traslados y procesos de asentamiento de emigrantes, en especial en ultramar. Referencias al respecto en MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 18 del 17 de diciembre de 1970, p. 8.

¹⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 1 del 23 de noviembre de 1971, p. 2.

¹⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 19 del 11 de febrero de 1971, p. 1.

¹⁶ «Al analizar la memoria del proyecto de presupuesto para 1963 el director del IEE señalaba que la situación económica del Instituto es completamente distinta de su situación financiera. La situación económica podrá parecer floreciente pero no es así la financiera. Analiza, a continuación, los dos tipos de ingresos, externos e internos, con que cuenta el instituto. [...] Se aprueba el presupuesto sin discusión». MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 18 de diciembre de 1962, p. 6.

¹⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, p. 2.

¹⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la 1ª reunión de la Comisión Administradora del IEE, del 14 de febrero de 1970, p. 4.

gundo recurso del IEE pasó a ser desde 1971 la asignación que le correspondía como entidad gestora de la Seguridad Social. Una asignación anual de carácter variable, que disponía el artículo 47 de la Ley de Emigración, y cuya cuantía se determinaba por necesidades de nivelación del presupuesto propio. A comienzos de los 80, en medio de la reestructuración administrativa de la Seguridad Social durante la Transición, el IEE dejaba de ser entidad gestora de la Seguridad Social y pasaba a ser un organismo autónomo.¹⁹ Esta asignación representaba en 1973 un 25% de los ingresos del IEE y en 1976 un 26%, encontrándose por debajo de lo que representaba la subvención del Estado.

Además, el IEE disponía de una base patrimonial cuyas rentas formaban parte de su presupuesto. Esta base patrimonial estaba formada por el denominado Tesoro del Emigrante, compuesto por las cuotas de los emigrantes vinculadas al denominado Seguro del Emigrante, que cubría gastos como la repatriación, las percepciones en concepto de reagrupación familiar e incluyó posteriormente, incluso, sanciones relacionadas con infracciones en materia de emigración.²⁰ Entre los mecanismos para la obtención de ingresos se encontraba la inversión de estos fondos en valores, al estar administrando el IEE este Tesoro del Emigrante. De los cien millones que componía el patrimonio del IEE en 1963, alrededor de 64 millones se iban a invertir en 1964 en valores.²¹ Este patrimonio del Tesoro del Emigrante se había ido formando lentamente desde el año 1907, y había sido recogido por el IEE desde su fundación como organismo gestor de la emigración. A este patrimonio se sumaron superávits producidos en ejercicios anteriores a 1962. Aunque no eran ingresos de libre disposición para la entidad y pese a que, en palabras del Director del IEE, este patrimonio estaba agotado en 1966, cifrándose lo disponible a corto plazo en 19 millones de pesetas,²² seguía estando presente en el presupuesto de 1969 y servía para generar una «liquidación favorable» y un «aparente superávit» al considerarse las cuotas anuales como «ingresos» del IEE.²³ La rentabilidad de los títulos-valores y la vertiente inversora aparecía todavía, por ejemplo, en 1974 cuando se discutía en el Consejo la conveniencia de pasar de fondos de renta fija a renta variable y la inversión en fondos del Estado en lugar de sociedades privadas y también, en 1976 se saludaba la mayor rentabilidad obtenida en los intereses.²⁴ Su participación porcentual en el presupuesto del IEE estuvo, sin embargo, por debajo de la subvención del Estado y de lo obtenido como órgano gestor de la Seguridad Social.

¹⁹ Real Decreto 576/79 (BOE 27/03/1979).

²⁰ «La situación de este año nos permitió unas inversiones importantes en fondos: hemos invertido 32 millones de pesetas en valores. La causa de esto reside en el hecho de que el Instituto está administrando lo que se llama Tesoro del Emigrante y las financiaciones son, en su mayor parte, fondos afectados por: repatriación, reagrupación familiar, seguro del emigrante: con cuotas a las que estamos vinculados y nos impiden tener agilidad. Esto nos hace pensar en la posibilidad de aumentar las fuentes de financiación externas» Posteriormente, «Este año pensamos aumentar los ingresos con las sanciones por infracciones en materia de emigración, pero en todo caso, es una cifra que podrá llegar a un millón de pesetas como mucho». MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, pp. 1-2.

²¹ Además de José María Guerra Zunzunegui en representación del Instituto Nacional de Previsión, como consejeros del IEE en 1963 participaban Javier Martín Artajo por la Confederación de Cajas de Ahorros y Manuel Delgado Calvete por la Caja Postal de Ahorros. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, pp. 1-2.

²² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 3.

²³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 18 del 17 de diciembre de 1970, pp. 6-7.

²⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 4 del 31 de enero de 1974, p. 4. Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 24 de febrero de 1977, p. 3.

No obstante, ni la subvención estatal, ni su posterior participación como Entidad Gestora de la Seguridad Social, ni el patrimonio del Tesoro del Emigrante y las inversiones configuraron el soporte económico del IEE. El puntal económico del organismo autónomo se encontraba fuera de su presupuesto, tradicionalmente deficitario, y lo constituyó su participación en el FNPT. Las cantidades del Fondo se formaban con ingresos de naturaleza variable procedentes del producto obtenido del rendimiento de Impuestos sobre Negociación y Transmisión de Valores Mobiliarios y en 1967 se destinaba también para su formación el 1,5% del impuesto sobre la renta. El IEE presentaba un presupuesto de necesidades ante el Patronato para ser aprobado y recibía una consignación anual destinada a la emigración. El propio director del IEE formaba parte del pleno y de la comisión permanente del este Patronato.²⁵

Si por un lado se disponía de estos fondos, por otro, el déficit de la institución crecía y la dependencia del FNPT era casi total. El director, García-Tevijano Fos, planteó varias posibilidades de obtener financiación²⁶ y de reducir la dependencia. Por un lado, el incremento de la subvención del Estado a la que el Ministerio de Hacienda se negaba, por otro, la mayor movilización financiera de «recursos afectados» del patrimonio propio. Por su parte, el Director General de Empleo, Manuel Alonso Olea, señalaba la necesidad de hacer un estudio para precisar qué cantidades debería recibir el IEE para gastos de administración como órgano gestor del Patronato de Protección del Trabajo,²⁷ lo que en definitiva significaba continuar con esta relación IEE-FNPT. Los problemas financieros del presupuesto del IEE se agravaron. Si el déficit de 1963 se cifraba en 16 millones el de 1964, en el mes de julio, era de 18 millones y el de 1966 de 30 millones.

«El Director General del Instituto Español de Emigración procede al examen del balance, en el que se ha producido, en el presente año, un déficit de dieciocho millones de pesetas entre los ingresos libres que obtiene este organismo por patentes, repatriaciones, seguro de emigrantes etc., etc. con los que se cubre tan solo un 54 por ciento de los gastos de administración, y estos gastos que lamentablemente, si no se busca una solución adecuada en el plazo máximo de tres años, se agotará totalmente el patrimonio de este Instituto, que se ha venido formando en el transcurso de más de cincuenta años, concretamente desde el año 1907, y que esto es una prueba más de la absoluta necesidad de contar con unos mayores ingresos fijos para hacer frente a las necesidades, siempre crecientes, de este Instituto»²⁸

En noviembre de 1964 se disponía el cese de García-Tevijano y entraba a dirigir el IEE Álvaro Rengifo Calderón. La subvención del Estado se había incrementado hasta 8 millones en 1964, pero seguía siendo insuficiente. En 1965 el IEE demandaba un incremento de esta subvención hasta los 55 millones y se aprobaba un presupuesto ficticio al no contar con la respuesta de Hacienda. La solución contable fue incrementar las aportaciones de los fondos de reserva en el presupuesto de forma desproporcionada, pese a que el propio Director del IEE consideraba que esta solución no era ni legal ni real desde el

²⁵ Orden de 27 de diciembre de 1961 por la que se dictan normas de aplicación del Plan de Inversiones del Fondo Nacional de Protección al Trabajo.

²⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, p. 2.

²⁷ Sobre el FNPT, Olea señalaba: «El Fondo este año va a tener un impacto grandísimo, porque todo el mundo va a pedir más y por lo tanto va a tener que estudiar mucho las cantidades que pesan sobre él. Pide que el Instituto, al redactar el proyecto cifre las cantidades en una cifra razonable.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, p. 3.

²⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 11 del 17 de julio de 1964, p. 7.

punto de vista contable.²⁹ La existencia del déficit llevó a «reducir la consignación de los gastos asistenciales y [a reajustar] los gastos de personal de las Delegaciones Provinciales»³⁰ así como a establecer medidas extraordinarias de ingresos ese mismo año, a través de la ley 136/1965 de 21 de diciembre. La ley estipulaba la concesión de un suplemento de crédito por un importe de 19 millones de pesetas al Ministerio de Trabajo con el fin de que se incrementara la subvención otorgada al IEE para llevar a cabo sus fines.³¹

Pese a este incremento momentáneo, el peso real sobre el que se asentaba la institución para el despliegue de sus actividades seguía siendo el FNPT, con una consignación que quedaba la margen del montante del presupuesto de la institución y lo superaba con creces. Esas dificultades financieras en el presupuesto propio se combinaban con más fondos para los planes asistenciales a través del FNPT.³² En 1963 el 91,3% del presupuesto asistencial correspondía al FNPT y el 8,7% al presupuesto del IEE.³³ José Antonio García-Tevijano Fos señalaba: «Si hubiésemos tenido que hacer frente a los gastos asistenciales con nuestro propio patrimonio hubiésemos tenido que liquidar este año, pero afortunadamente la mayor parte la pagamos con fondos del Patronato».³⁴ Para el Plan Asistencial de 1964 el IEE disponía de 25 millones de pesetas en fondos propios y de 245 millones de pesetas como recursos del FNPT.³⁵ El presupuesto de gastos asistenciales funcionó al margen del propio IEE por vías excepcionales y asociado al FNPT. La dualidad de recursos y la distancia existente entre un presupuesto deficitario y una consignación ampliada a cargo del FNPT seguía siendo una constante hasta 1971.³⁶

En líneas generales, el déficit del presupuesto propio del IEE se hizo endémico, como exponía su nuevo director en 1969, Antonio García Rodríguez-Acosta, dificultando incluso la aprobación del nuevo para 1970. Se solicitaba de nuevo al Consejo de Estado un suplemento de crédito excepcional de 35 millones de pesetas que era concedido.³⁷ Los mecanismos para la obtención de nuevos ingresos que equilibraran el presupuesto —más allá de la gestión de los abundantes fondos del FNPT para los planes asistenciales— discurrían

²⁹ En 1966, García Torralba, en representación del Ministerio de Hacienda volvía a señalar que el segundo ingreso en importancia dentro del presupuesto estaba constituido por cantidades que provenían del fondo de reserva del IEE subrayando lo anómalo de esta situación. El director del IEE señalaba que «no se había encontrado otro medio de enjugar los déficits que indefectiblemente se producían dado el volumen siempre creciente de actividades a cargo del Instituto Español de Emigración y la insuficiencia de sus ingresos propios y de la consignación concedida por el Estado». MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 de 18 de enero de 1966, p. 2.

³⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 12 de 27 de enero de 1965, p. 4.

³¹ «La creciente y compleja labor que en orden a la tutela y ayuda de los emigrantes realiza el Instituto Español de Emigración se ha traducido en estos últimos años en un aumento de sus gastos ordinarios de desenvolvimiento, que al no tener cobertura con los recursos del mismo orden del Organismo, da lugar a unos déficit que es preciso evitar reforzando la subvención que perciben del Estado». Ley 136/1965 de 21 de diciembre (BOE 23/12/1965).

³² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 11 del 17 de julio de 1964, p. 1.

³³ Ministerio de Trabajo (1964) p. 13.

³⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 19 de diciembre de 1963, p. 1.

³⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 12 del 27 de enero de 1965, p. 6.

³⁶ «Alude en primer lugar a que el presente presupuesto asciende a 88.755.074,32 pesetas, y a que ésta es la cifra más baja que en los presupuestos de los últimos cinco años. Ello se debe principalmente a la ayuda sustancial y definitiva que supone la consignación a cargo del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, que el pasado ejercicio se elevó a 333.877.944,48 pesetas.». MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 1.

³⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 16 de 29 de diciembre de 1969, p. 1.

puntualmente por medio de mecanismos excepcionales, adaptados a cada momento y por las propias decisiones del Consejo de Estado. La solicitud de créditos en entidades financieras para el desarrollo de proyectos concretos también se ponía en marcha como ocurría con el Banco Exterior de España o la Caja Provincial en Orense, en el caso del Centro de Formación Profesional. Por otro lado, en 1976 el IEE actuaba como intermediario con la *Compañía de Seguros Chasyr 1879*, recibiendo las indemnizaciones y trasladándolas a los emigrantes que contrataban un seguro de fallecimiento.³⁸

Ante los problemas de déficit, la asignación de los gastos se trasladaba otra fuente de financiación externa si así se hacía necesario. Ante las preguntas del Interventor General de la Administración, Felicísimo de Blas, sobre las aportaciones realizadas por el IEE en la denominada «Operación España»³⁹, el director de la institución señalaba lo siguiente: «la financiación de la Operación España se ha llevado con cargo exclusivamente al Mutualismo Laboral y que por lo tanto no ha habido aportación alguna con cargo al presupuesto del Organismo ni con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo.»⁴⁰ En el mismo sentido, eran los Consulados y el Ministerio de Asuntos Exteriores los que adelantaban fondos destinados a cubrir necesidades existentes ante la falta de una resolución de la Comisión II del FNPT a finales de 1969. También la creación de nuevas instituciones como el Consejo Escolar Primario para la Enseñanza de los Emigrantes Españoles -constituido en 1969- se llevaba a cabo con la colaboración financiera con el Ministerio de Educación y Ciencia.⁴¹ No obstante, durante el curso 1971-72 las aportaciones del FNPT a la política educativa en el exterior eran del 91,1% frente al 8,9 del Ministerio de Educación y Ciencia. La actividad del IEE por estas fechas abarcaba relaciones con numerosos ministerios, lo que le hizo acceder a otros recursos en materia migratoria.

En 1969 se constituía una ponencia dentro del Consejo para estudiar la situación financiera del IEE, con el fin de obtener nuevas fuentes de ingreso.⁴² Dado que el incremento de fondos procedentes de Hacienda, vía fiscal, no aparecía entre los objetivos, la ponencia financiera del IEE se debatía en la contradicción. Por un lado, se consideraba imposible «hacer economías» y por otro, se recomendaba realizar convenios para que las comisiones extranjeras –posteriormente también las empresas privadas o asociaciones de empresarios en la RFA, Holanda y Suiza– participasen en gastos como los de formación profesional de los emigrantes. Los resultados no fueron los esperados. En 1970 se habían calculado 38 millones de pesetas como los ingresos procedentes de las comisiones extranjeras por cursos de formación profesional y en julio del mismo año se había ingresado un 1,6% de lo presupuestado. El resto se introducía en la red asistencial interior del FNPT (88,7%) y un 14% se esperaba todavía del ONI por los albañiles y encofradores preparados para ir a Francia.⁴³ En 1978 des-

³⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 de 27 de enero de 1976, p. 4.

³⁹ La «Operación España» fue una actividad del IEE en 1969 que consistió en un viaje a España para un grupo de emigrantes desplazados a Sudamérica. Referencias en C.d.E. (117), septiembre 1969, p. 2.

⁴⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 16 del 29 de diciembre de 1969, pp. 2-3. Esta «Operación» acababa liquidándose en parte también con el FNPT en 1970. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 18 de 17 del diciembre de 1969, p. 6.

⁴¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 16 del 29 de diciembre de 1969, p. 3.

⁴² Los miembros de esta ponencia eran el director del IEE, el Interventor General de la Administración del Estado y los consejeros electivos en representación del Banco Exterior de España, del Instituto Español de Moneda Extranjera, de la Caja Postal de Ahorros y de la CECA.

⁴³ MTIN-DGCEE, Acta de la 2ª reunión de la Comisión Administradora del IEE, del 13 de julio de 1970, p. 2.

parecían del presupuesto del IEE estas cantidades por no tener «suficiente entidad económica».⁴⁴

A su vez, se aprobaban en 1970 por el consejo los resultados de la ponencia, que defendía mecanismos indirectos para obtener ingresos, como era la aplicación de un Cánón de Acción Social a todos los pasajeros que salieran de España por vía marítima y aérea en toda clase de vuelos, al considerarse que «sería la medida aconsejable, tanto desde el punto de vista legal como en el de resultados prácticos en el orden económico.»⁴⁵ En el mismo sentido, se subrayaba la posibilidad de equiparación de la licencia que pagaban las compañías aéreas para el traslado de emigrantes con la de las navieras, que era superior. Este canon a los pasajeros, existente en la vía marítima, no logró aplicarse en la vía aérea. Pese a que las quejas sobre el déficit y la falta de ingresos se convirtieron en una constante en el organismo autónomo del IEE, en 1971, con la nueva Ley de Emigración, desaparecía uno de los recursos que se habían utilizado hasta entonces en la financiación del IEE, la percepción del 2% del importe de los pasajes de los emigrantes que viajaban a Ultramar por mar y que no fueran de tercera clase y también desaparecía la cuota del Seguro del Emigrante, todos ellos «recursos afectados». A todo ello se unía la integración reglamentaria del personal del IEE en forma semejante a los cuerpos generales de la administración civil el Estado, lo que significaba un incremento del presupuesto de personal —de 78 a 119 millones de pesetas—.⁴⁶

Aun y con todo, y al margen de la cuantiosa gestión del FNPT, que garantizó su crecimiento como institución, el presupuesto del IEE para 1972, configurado tras las modificaciones de la nueva Ley de Emigración de 1971, seguía poniendo de manifiesto la existencia de sistemas indirectos de financiación de la administración migratoria, que iban más allá de la subvención estatal y también se alejaban de la idea de un sistema de recaudación fiscal y de distribución presupuestaria transparente entre organismos oficiales. Entre estos mecanismos se encontraba el 10% del importe de todo billete de emigración que los transportistas estaban obligados a ingresar en metálico, así como el canon por la utilización de licencias de transporte de emigrantes. Otros conceptos de ingresos eran las desgravaciones fiscales en el envío de material al extranjero.

La novedad, en 1971, fue la utilización de un nuevo mecanismo para equilibrar el presupuesto del IEE: la asignación anual del Ministerio de Trabajo al IEE sobre los gastos de administración inherentes a la cobertura de la acción protectora del Régimen General en caso de desempleo, como entidad gestora de la Seguridad Social.⁴⁷ La institución se convertía en depositaria de las cuotas de asistencia sanitaria de los emigrantes en países en los que no existía convenio de reciprocidad que se entregaban al Instituto Nacional de Previsión (INP) junto a las que le correspondían como «empresa», por cuota patronal. Por primera vez en once años, la liquidación del presupuesto del IEE se saldaba de esta forma con superávit en 1971. Junto a la subvención del Estado y a las inversiones

⁴⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión de la Comisión Permanente del IEE, n° 10 del 21 de marzo de 1978, p. 2.

⁴⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 17 del 17 de febrero de 1970, p. 6.

⁴⁶ Como ejemplo en 1971 MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 2 de 7 de diciembre de 1971, p. 3.

⁴⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 2 del 7 de diciembre de 1971, p. 4. Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 5 del 6 de septiembre de 1974, p. 3.

en valores su consideración como entidad gestora de la seguridad social, derivó en una aportación de ingresos variables que el Ministerio de Trabajo destinaba para equilibrar el presupuesto del IEE según sus necesidades. Este presupuesto propio nunca estuvo orientado a la labor asistencial del IEE, sino, en mayor medida, a cubrir los gastos administrativos y de personal. En 1976 el 82% del gasto del presupuesto propio del IEE estaba relacionado con el capítulo de personal.⁴⁸

Los años de la Transición estuvieron marcados en el IEE por continuos cambios y por los inicios de importantes modificaciones dentro de la gestión presupuestaria de la Dictadura. Max Weber puso de manifiesto el carácter instrumental y político de las burocracias públicas así como su relativa autonomía y ambos aspectos han formado parte de la historia de la administración.⁴⁹ El programa reformista iniciado con la Transición convivió con una experiencia de gestión heredada y con una burocracia consolidada en el IEE.⁵⁰ Además, el periodo de crisis económica, llevó a una búsqueda de ingresos por medio de la reforma fiscal, a un incremento del gasto y de la propia administración pública y todo ello en medio de un necesario avance del estado de bienestar tras la Dictadura.

Los cambios se ponían de manifiesto en la propia configuración de un nuevo equipo directivo que surgía después de las elecciones de 15 de junio de 1977 en el primer posfranquismo y que se remodelaba de nuevo en 1978.⁵¹ Francisco Coromines, director del IEE en agosto de 1977 hacía hincapié en el inicio de una nueva etapa, en la necesidad de no incrementar la burocracia además de subrayar que era necesario «...proceder a un saneamiento económico y a una transparencia contable lo más amplia posible.» A su vez defendía la necesidad de modificar la naturaleza jurídica del IEE como Entidad Gestora de la Seguridad Social proponiendo que «...el sistema de organización más racional sería

⁴⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 2. La utilización de las dotaciones del FNPT estaban destinadas a acciones asistenciales y no a retribuciones de personal exterior (230 personas en 1974) pero su utilización se modificó cuando las necesidades del IEE lo requerían en 1974. Como señalaba el Ministro de Trabajo, Licinio de la Fuente: «por la insuficiencia de medios del Instituto, se ha considerado como acción asistencial el abono de las retribuciones de los funcionarios de él dependientes, que prestan sus servicios en el extranjero, pero eso no deja de ser una ficción.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 4 del 31 de enero de 1974, p. 4.

⁴⁹ Referencias en Román Masedo (1997), p. 17 y ss. Sobre el desarrollo de la administración ver Ballart y Ramió (2000); Parrado (1996); Jordana y Ramió (2005), pp. 975-1026.

⁵⁰ El interventor General del Estado, criticaba en 1978 que siendo el IEE un organismo gestor de la seguridad social su presupuesto no hubiera sido incluido en los de la Seguridad Social. La contestación del director del IEE a la pregunta subrayaba que en el proceso «de transición en que se encuentra en este momento el Instituto, como consecuencia de la prevista reforma de la Seguridad Social, sobre cuyo tema se presentará al Congreso un proyecto de Ley en el cual se contemplará la reestructuración de las actuales Entidades Gestoras de la Seguridad Social, está previsto que el Instituto deje de ser Órgano Gestor de la misma para pasar a la Administración del Estado. Por consiguiente, debido a todo lo anteriormente expuesto, se ha seguido este año la normativa aplicada en ejercicios anteriores y que, por otro lado, no se ha recibido disposición alguna del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social sobre el envío de dichos presupuestos a Cortes.» No obstante, el Interventor rogaba que figurase en el acta «que, según su criterio, los presupuestos del Instituto debían haber sido aprobados por las Cortes.» Además de pedir una explicación sobre un incremento del presupuesto que era superior a lo acordado en los Pactos de la Moncloa. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión de la Comisión Permanente del IEE, n° 10 del 21 de marzo de 1978, pp. 2-3.

⁵¹ También la composición y el funcionamiento del patronato el FNPT se remodelaba en 1978 con el Real Decreto 146/1978 (BOE 15/02/1978). El IEE seguía siendo órgano gestor de las ayudas del FNPT. Ver Orden de 22 de febrero por la que se designan los órganos gestores de las ayudas del FNPT (BOE 24/02/1978).

el de secretaría de Estado dada la multiplicidad de competencias de diversos ministerios que convergen en el propio instituto.»⁵² Le sucedía como director en 1978, José Antonio Escudero, que señalaba el interés por llevar a cabo «una constante labor de saneamiento de las finanzas del Instituto, basada en el principio de total supresión de todos los gastos superfluos y en la dedicación de los recursos a los verdaderos fines a que están destinados.»⁵³ También comenzó un proceso de progresiva democratización –creación de las Juntas Consulares y participación sindical en el Consejo, por ejemplo– y su politización⁵⁴ así como el cuestionamiento de la naturaleza jurídica del IEE y de su labor como órgano gestor de la Seguridad Social. En general, la reforma esperada de unos servicios públicos fragmentarios e inconexos heredados del Franquismo no alcanzó desde finales de 1978 los avances esperados y se prolongó en el tiempo⁵⁵ pero la Transición marcó sin duda las transformaciones posteriores del IEE en 1980 y en 1985.

En lo presupuestario, las modificaciones introducidas se ceñían a otros cambios asociados a la Constitución. Este hecho permitía acceder a los presupuestos de los organismos autónomos de la administración, entre los que se encontraba el IEE desde 1979, en 1981 y también, se producían cambios en su presupuesto como entidad autónoma, al considerarse en el mismo, tanto la aportación del Estado a través del Ministerio de Trabajo como la correspondiente al FNPT.⁵⁶ Se otorgaba así una mayor transparencia y control a los recursos disponibles. En las transferencias corrientes del presupuesto del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1981, un 74% del montante dirigido al IEE correspondía de nuevo a la aportación del FNPT para la realización de planes asistenciales y un 26% a la subvención del Ministerio al IEE.⁵⁷ En cuanto a los recursos disponibles, si por un lado el agravamiento de la situación económica, en especial desde mediados de 1979, o la disminución de las cifras de emigración exterior, llevaron a modificar criterios en los programas de gasto del IEE –programas vinculados al retorno, por ejemplo– por otro, la Transición asistía a una aceleración del gasto público total desde 1977 y del gasto social. En medio de un incremento del paro, en las transferencias corrientes a los organismos autónomos administrativos del Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Empleo, duplicaba la consignada al IEE a comienzos de los 80.

Evolución general de la labor asistencial a través del FNPT

La participación del IEE en el seno del patronato del FNPT se convirtió en la base de la actividad asistencial de la institución y de su consolidación burocrático-financiera al estar incluido el IEE en los diferentes planes de inversiones de dicho fondo y al actuar como órgano gestor del mismo. Jorge Jordana de Pozas, Director General del IEE, así lo

⁵² Las dos citas en MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 9 del 28 de agosto de 1977, p. 2.

⁵³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 9.

⁵⁴ Pérez Díaz (1987).

⁵⁵ Pese a comenzar su andadura como organismo autónomo administrativo, los presupuestos de 1979 y de 1980 eran aprobados por el Consejo de Ministros y no por las Cortes. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión de la Comisión Permanente del IEE, n° 11 del 1 de febrero de 1980, p. 1.

⁵⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 8.

⁵⁷ Presupuestos Generales del Estado para el año económico de 1981, p. 361.

reconocía en 1976 en un balance sobre la actividad asistencial de la institución. El crecimiento del capítulo II –emigración– del FNPT pasaba de 90 millones en el primer Plan de Inversiones (1961-1962) a los 2.400 millones de pesetas en 1975.⁵⁸ Juan Miguel Villar Mir, Director General de Empleo defendía en 1967 la actividad asistencial del IEE en el exterior en comparación con la inexistente o débil de otros países de origen de la emigración y que comprendía entre otros, agregados laborales, asesores, asistentes sociales, capellanes y centros españoles. A su vez, subrayaba, sin embargo, que la ayuda era modesta si se relacionaba con el número de emigrantes.⁵⁹

La puesta en marcha de planes asistenciales se asoció en gran medida al FNPT y no al propio presupuesto y de manera especial así lo hicieron los planes en el exterior, que experimentaban un considerable incremento desde 1962. Ante el interés por establecer un Plan Asistencial, que estableciese una acción cohesionada y periódica más allá de labor ya desarrollada por las representaciones diplomáticas, el FNPT se revelaba como la principal fuente de recursos.⁶⁰ Las partidas que se señalaban en el Plan de inversiones del FNPT para los planes asistenciales gestionados por el IEE se encontraban en el capítulo II del fondo, que correspondía en términos generales a la «emigración».⁶¹ Además del capítulo II había otro capítulo, el tres, que correspondía a «migraciones interiores» y que desaparecía como tal a mediados de los años setenta. Si consideramos de forma global todo el montante consignado en los planes de inversión del FNPT para las migraciones, fue la acción del capítulo II la que tuvo siempre un mayor volumen en los planes de inversión destinados a las migraciones y la que experimentó un mayor crecimiento⁶² (ver cuadro 13⁶³).

Dos fueron los puntos de fricción en las consignaciones de gastos al FNPT. En primer lugar, se encontraban las inversiones inmobiliarias. El avance del movimiento migratorio se vio acompañado por un incremento del patrimonio inmobiliario de la institución que generó fricciones con los fines a los que debía destinarse el FNPT. Este proceso de adquisiciones inmobiliarias comenzaba de forma temprana con un solar para el Centro de Irún y la Casa del Emigrante de Vigo. Su financiación, en el caso del primero y en la adquisición de «un edificio en Ginebra» –centro de acogida– en 1971 o de la Casa de Utrecht en 1973 se incluyó en los planes asistenciales del IEE. También se incluyeron en estos planes las obras del edificio del colegio del Castillo de La

⁵⁸ Ver MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 14 del 16 de enero de 1967, p. 3. Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 10.

⁵⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 14 del 16 de enero de 1967, p. 7.

⁶⁰ «Tenemos medios escasos para funciones alternativas. Estos medios escasos están constituidos por unos fondos del propio presupuesto del Instituto que se ha potenciado para lograr mayor rendimiento, y de unos fondos que existen en el Patronato de Protección al Trabajo. De esta forma pensamos lanzar -está ya lanzado- un Plan Asistencial y creo que recientemente se han recibido algunos presupuestos a través de nuestras Representaciones, puesto que nadie mejor que ellas puede conocer la situación de estos países. Existe por tanto, una dualidad de asistencia: un plan de asistencia con cargo al Patronato y otro con cargo al presupuesto del Instituto. [...] Al margen de esta asistencia exterior tenemos también el pensamiento de potenciar le plan de asistencia en el interior.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 18 de diciembre de 1962, pp. 5-6.

⁶¹ Orden de 17 marzo de 1962 (BOE 24/04/1962).

⁶² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 24 de noviembre de 1972, pp. 6-7.

⁶³ La comparación de las series publicadas en el BOE y las recogidas en las actas del Consejo del IEE entre 1970 y 1977 son similares con la excepción de 1977. La consignación que aparece en el BOE es muy superior a la que aparece recogida en el acta del Consejo.

Cuadro 13. Evolución de los planes de inversión del FNPT y de la participación de la emigración 1961-1982														
	(pts. corrientes)													
	1961-2 (I)	1963 (II)	1964 (III)	1965 (IV)	1966 (V)	1967 (VI)	1968 (VII)	1969 (VIII)	1970 (IX)	1971 (X)				
Plan de inversiones del FNPT	950.000.000	1.833.484.479	2.366.142.104	2.310.006.120	2.771.810.149	1.700.000.000	2.329.331.870	2.329.330.000	2.849.156.000	3.630.857.000				
Plan de inversiones complement. del FNPT						1.999.779.762	1.778.785.430	1.422.912.399	2.429.841.116	1.488.755.211				
TOTAL DEL PLAN DE INVERSIONES	950.000.000	1.833.484.479	2.366.142.104	2.310.006.120	2.771.810.149	3.699.779.762	4.108.117.300	3.752.242.399	5.278.997.116	5.119.612.211				
Plan de inversiones (mig. interiores)	90.000.000	170.000.000	247.000.000	267.000.000	400.000.000	220.000.000	250.000.000	250.000.000	344.972.247	445.000.000				
Plan de inversiones (mig. interiores)	60.000.000	95.000.000	73.000.000	57.000.000	35.000.000	20.000.000	25.000.000	20.000.000	35.000.000	58.000.000				
Plan complement. (emigración)						260.500.000	178.500.000	145.000.000	214.000.000	172.350.000				
Plan complement. (mig. interiores)						30.000.000	10.000.000	45.000.000	10.000.000					
TOTAL EMIGRACIÓN (Capítulo II/IEE)	90.000.000	170.000.000	247.000.000	267.000.000	400.000.000	480.500.000	428.500.000	395.000.000	558.972.247	617.350.000				
% Emigración sobre el total migraciones	60	64	77	82	92	91	92	86	93	91				
TOTAL MIGRACIONES INTERIORES	60.000.000	95.000.000	73.000.000	57.000.000	35.000.000	50.000.000	35.000.000	65.000.000	45.000.000	58.000.000				
% Mig. interiores sobre el total migración	40	36	23	18	8	9	8	14	7	9				
TOTAL MIGRACIONES	150.000.000	265.000.000	320.000.000	324.000.000	435.000.000	530.500.000	463.542.942	460.039.586	604.028.237	675.411.826				
% Sobre el total el FNPT	16	14	14	14	16	14	11,28	12,26	11	13				

	1972 (XI)	1973 (XII)	1974 (XIII)	1975 (XIV)	1976 (XV)	1977 (XVI)	1978 (XVII)	1979 (XVIII)	1980 (XIX)	1982
Plan de inversiones del FNPT	4.299.997.000	5.000.000.000	5.750.000.000	6.450.000.000	8.750.000.000	10.750.000.000	13.950.000.000	13.950.000.000	17.740.000.000	
Plan de inversiones complement. del FNPT	1.445.320.019	1.407.235.757	3.891.823.562	5.866.655.968	7.735.993.371	16.089.490.018	4.503.419.776	5.149.482.050	4.421.421.419	
TOTAL DEL PLAN DE INVERSIONES	5.745.317.019	6.407.235.757	9.641.823.562	12.316.655.968	16.485.993.371	26.839.490.018	18.453.419.776	19.099.482.050	22.161.421.419	
Plan de inversiones (emigración)	526.900.000	600.000.000	700.000.000	770.000.000	1.016.000.000	1.415.000.000	1.750.000.000	2.560.000.000	187.000.000	
Plan de inversiones (mig. interiores)	68.600.000	75.000.000	85.000.000	93.000.000	123.000.000	147.000.000				
Plan complement. (emigración)	353.350.000	402.000.000	1.003.033.020	1.703.000.000	1.457.000.000	2.750.000.000	1.470.000.000	840.590.000	1.452.241.975	
Plan complement. (mig. interiores)	6.400.000	5.000.000	235.000.000	407.000.000	402.000.000	300.000.000				
TOTAL EMIGRACIÓN / Capítulo II/IEE	880.250.000	1.002.000.000	1.703.033.020	2.473.000.000	2.473.000.000	4.165.000.000	3.220.000.000	3.400.590.000	3.322.241.975	4.694.892.000
% Emigración sobre el total migración	92	93	84	83	82	90	100	100	100	100
TOTAL MIGRACIONES INTERIORES	75.000.000	80.000.000	320.000.000	500.000.000	525.000.000	447.000.000				
% Mig. interiores sobre el total migración	8	7	16	17	18	10				
TOTAL MIGRACIONES	955.338.117	1.082.100.293	2.023.203.407	2.973.247.383	2.998.247.382	4.612.416.590	3.220.322.100	3.400.930.159	3.322.574.299	4.694.892.000
% Sobre el total el FNPT	17	17	21	24	18	17	17	18	15	

Fuente : 1961-1980: Planes de inversión el FNPT. BOE 1961-1980. ACMH. 1982: Presupuestos generales del Estado 1982, p. 361.

Vallete en París y las del Colegio de Londres.⁶⁴ En 1970 Abogacía del Estado dictaminaba de forma favorable, de manera que la Comisión Administradora del IEE decidía ponerse en comunicación con el Patronato para solicitar la consignación en el Plan de Inversiones del FNPT.⁶⁵ Otro de los puntos de fricción era el progresivo incremento de un entramado burocrático a cargo del FNPT. Como órgano gestor del FNPT, el consejo permanente del IEE señalaba en 1972 que «el incremento de las disponibilidades a favor de nuestros inmigrantes» llevaba consigo «un despliegue de las actividades de carácter técnico y administrativo».⁶⁶ De los escasos funcionarios a finales de los 50 se pasó a 90 en 1960 y a 456 en 1964.⁶⁷ Este incremento en los gastos administrativos y la dependencia del fondo generó señales de alarma cuando se produjeron limitaciones a comienzos de 1967 con los planes asistenciales en el exterior.⁶⁸

Los rasgos generales de la estructura de los planes asistenciales se mantuvieron en sus partidas de interior y exterior,⁶⁹ pero a lo largo de los años se introdujeron modificaciones. En 1971 la asistencia interior incluía reconocimientos médicos, formación profesional en España, vacaciones para hijos de emigrantes, seguridad social (Decretos 1075 y 1076 de 9.4.70) y la financiación de entidades como la Casa de América y la Escuela Orense, entre otros muchos. En segundo lugar, el grupo especial relacionado con la repatriación desde Marruecos, se extinguía momentáneamente en 1973 y pasaba a denominarse «atenciones educativas en España y en el extranjero» para reaparecer posteriormente.⁷⁰ Seguidamente, se encontraba el grupo más amplio de la asistencia exterior en donde se encontraban actividades como la difusión cultural, la publicación «Carta de España», la Comisión Católica de Emigración, los Voluntarios de Cooperación Social, subvenciones, cursos y becas en el extranjero, centros españoles, capellanes, agregados laborales, maestros, oficinas culturales y laborales entre otras áreas. La principal novedad fue el avance de una red de contrataciones ligadas al asesoramiento laboral y en especial a la enseñanza: 30% del proyecto del Plan Asistencial de 1973 iba destinado a la educación con planes como la enseñanza del castellano en el exterior vigilada por los agregados culturales. Una política educativa, que estaba más dominada por una idea de retorno y de un mantenimiento de la vinculación con España de los hijos de los emigrantes, que por la integración en la sociedad de destino. En cuanto a los importes, las cifras, a falta de series completas de liquidaciones presupuestarias que amplíen estas reflexiones, presentan muchos matices en los que habrá

⁶⁴ «Considerando que dentro del plan asistencial a la emigración que viene desarrollando este instituto, se incluye el montaje de centros migratorios» Resolución de la Dirección General del IEE por la que se adjudican las obras de construcción del Centro Migratorio en Irún (BOE 16/11/1963). MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 2 del 7 de diciembre de 1971, p. 5. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 24 de noviembre de 1972, p. 5.

⁶⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la 2ª reunión de la Comisión Administradora del IEE, del 13 de julio de 1970, p. 2.

⁶⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la 2ª reunión de la Comisión Permanente del IEE, del 13 de marzo de 1972, p. 2.

⁶⁷ Ver capítulo 2 de esta monografía.

⁶⁸ Los planes asistenciales en el exterior eran elaborados por los Consulados, informados por los Embajadores correspondientes y enviados al IEE para su aprobación. A su vez eran examinados por la Comisión II del FNPT. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 16 del 29 de diciembre de 1969, p. 3.

⁶⁹ Sobre el exterior, Ministerio de Trabajo-Instituto Español de Emigración (1966a).

⁷⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 3 del 24 de noviembre de 1972, p. 6.

que profundizar: en 1974 un 11% de los más de mil millones lo representaban las becas y un 17% las obras e instalaciones de inmuebles.⁷¹

A mediados de los 70 el descenso del número de emigrantes generó menos gastos en la asistencia interior, en especial, los reconocimientos médicos, cursos PASE y bolsas de viaje. Además, la nueva política de inmigración de los países de destino, en medio de la crisis económica, limitaba las escasas inversiones en formación profesional del peonaje extranjero. Todo ello conllevó, por primera, vez una disminución en el gasto del FNPT gestionado por el IEE sobre lo que se había presupuestado previamente al Patronato.⁷² Las disponibilidades del FNPT se redujeron en el plan de inversiones de 1976 en medio de la inestabilidad política y de los primeros atisbos de la crisis económica: la partida de emigración se mantuvo igual que en 1975 para incrementarse de nuevo en 1977. En su distribución por países, en 1977, el plan asistencial destinaba un 35% a la RFA, un 26% Francia y un 23% Suiza. Comenzaba a ahondarse por esas fechas en otras cuestiones como la política de atención al retornado, la de vivienda o los cursos de formación profesional para retornados, modificando en parte la estructura de gastos a la vez que se mantenía el interés por la vinculación asociativa⁷³ en medio de la progresiva politización de la colonia emigrante.

En líneas generales, si tomamos como referencia el porcentaje de las inversiones del capítulo de emigración del FNPT sobre el PIB en pesetas corrientes entre 1961 y 1982 habría que distinguir cuatro periodos: uno de crecimiento entre 1961 y 1967, otro con un descenso claro al no recuperarse el nivel alcanzado sobre el PIB entre 1968 y 1973, pese al incremento del flujo migratorio y del asentamiento exterior, un crecimiento con oscilaciones en los últimos años del Franquismo y los inicios de la Transición y finalmente, un descenso en la participación porcentual desde 1978, que se recuperaba levemente en 1982 sin alcanzar niveles anteriores. En medio de la crisis económica interior⁷⁴, en especial desde finales de los 70, del incremento del gasto en protección social en el interior y de la propia disminución del flujo migratorio exterior (Ver gráfico 1), las partidas de la emigración en los planes de inversión del FNPT seguían mostrando un incremento en sus cifras globales pero disminuía su participación porcentual en la totalidad del plan a comienzos de los años ochenta.

Sobre los convenios de seguridad social con los países de destino

Gary P. Freeman o George J. Borjas, subrayaron, hace años en sus análisis, cómo el propio estado de bienestar es un mecanismo central a tener en cuenta en el estudio sobre la inmigración e incluso se convierte en un factor de atracción de las corrientes migratorias.⁷⁵ Junto a las políticas de asistencia del país de origen⁷⁶ o de integración, con unos

⁷¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 5 del 6 de septiembre de 1974, p. 8.

⁷² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 9.

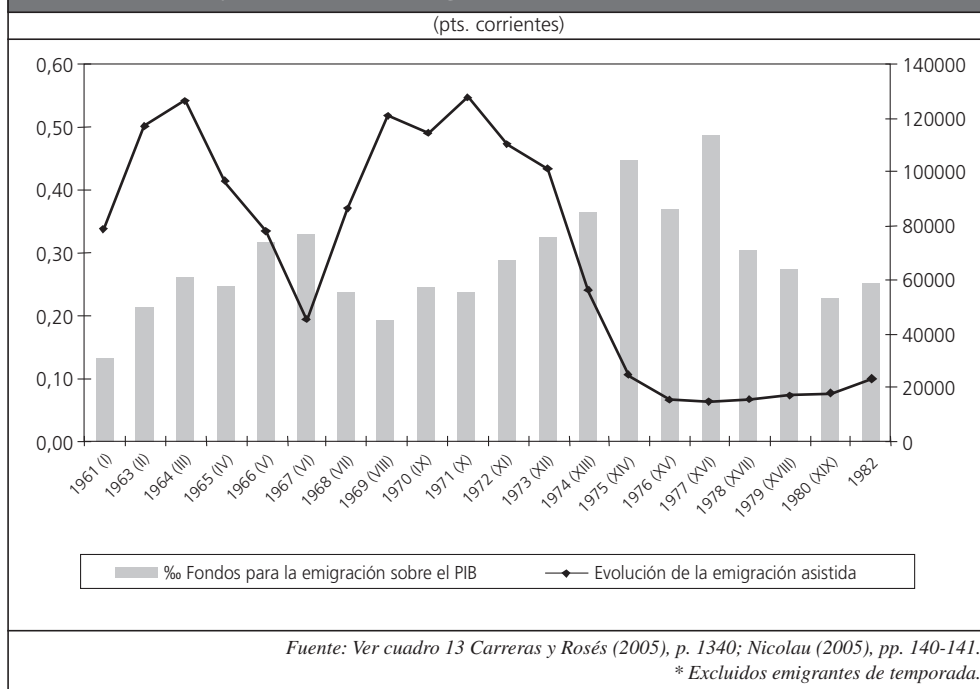
⁷³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, pp. 6-7. Orden de 25 de febrero sobre bonificación de cuotas de la seguridad social a empresas que contraten emigrantes retornados a la patria (BOE 01/04/1980).

⁷⁴ Serrano Sanz (1994), pp. 135-164.

⁷⁵ Freeman (1986), pp. 51-63; Borjas (1990). Ver el resumen de investigación alrededor de las relaciones entre estado de bienestar e inmigración en Nannestad (2007) pp. 512-532.

⁷⁶ Sobre el retorno Izquierdo Escribano y Álvarez Silvar (1997).

Gráfico 1: % de los fondos destinados a la emigración en el FNPT sobre la evolución del PIB y evolución de la emigración asistida 1961-1982*



efectos que ya comenzaron a ser valorados en los años ochenta,⁷⁷ un aspecto destacado en la circulación de los trabajadores emigrantes lo constituyeron los convenios de seguridad social. La importancia de la seguridad social ya había sido recalcada en estudios anteriores a la Segunda Guerra Mundial, si bien en el plano internacional comienza a fraguarse sobre todo con la Recomendación nº 67 de la OIT en 1944 y con el posterior convenio nº 102 de 1952.⁷⁸ En medio de la construcción de los estados de bienestar, en especial, en los países de destino, este interés se materializó sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.⁷⁹

En las negociaciones de convenios influyeron varios aspectos, entre los que destacó la heterogénea situación de partida del sistema de seguridad social en los países de origen y de destino.⁸⁰ Si tomamos como base el caso de España, la Ley de Bases de la Seguridad Social era de 1963 y solamente entra en vigor en 1967. Posteriormente, fue acompañada por la Ley de Financiación y Perfeccionamiento de 1972 y la Ley General de la Seguridad Social aprobada en 1974, si bien mantuvo una menor financiación hasta la transición a la democracia.⁸¹

⁷⁷ Bastenier, Costa-Lascoux y Verdonk, (1988).

⁷⁸ Mechi (2008); Sánchez Carrión (2008), p. 17.

⁷⁹ Ritter (1991) p. 81 y ss.

⁸⁰ Referencias a la heterogeneidad en Rodríguez Piñero (1982), Raepenbusch (1992). También en Rodríguez Cardo (2007), pp. 45-53.

⁸¹ Pan Montojo (2002), pp. 229-252. Pan Montojo (1996), pp. 264-304.

Así, la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 fue firmada por el gobierno de España tras el periodo de la Dictadura en 1978 y ratificada finalmente en 1980. En esta se recogía un compromiso de mantener un régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio y además, se señalaba la idea de concluir los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales para lograr la igualdad de trato.⁸² Por su parte, el Convenio 102 de la OIT fue ratificado en 1988.⁸³

Sin una gestión democrática de los recursos y sin un mecanismo de redistribución de la renta no se puede considerar la existencia de un estado de bienestar durante la Dictadura.⁸⁴ Este hecho conllevó, sin duda, una larga distancia frente a los países del norte de Europa en los que se asentaban los emigrantes y probablemente, este hecho influyó también en los procesos de negociación bilateral. Las limitaciones del sistema en la sociedad de origen, la propia fragmentación de la gestión de la Seguridad Social durante el Franquismo así como «las fisuras que paralelamente se producían en los mecanismos de control financiero»,⁸⁵ derivaron en dificultades, no solo en lo que al control de recursos y gastos de la Seguridad Social en España se refiere, sino también en la falta de información sobre la gestión mutualista y de prestaciones, con la que los trabajadores partieron hacia la emigración.

El desarrollo de los convenios bilaterales de seguridad social con los países de destino de la emigración se estableció con diferencias cronológicas y de contenido. Detrás de estos convenios se encontraba una labor conjunta del Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Trabajo⁸⁶ y posteriormente también del INSS.⁸⁷ En gran medida, tanto las continuas transformaciones de los regímenes de seguridad social de los estados, como los cambios en los movimientos migratorios y el retorno generaban una inadaptación progresiva, que solamente podía cubrirse con nuevas negociaciones. Al no abarcar el proceso migratorio solamente el asentamiento posterior en el país de destino, sino también, el retorno o incluso, el traslado entre países, los acuerdos previos se vieron sometidos a continuas modificaciones.

La firma de los convenios seguridad social de España con los principales países de acogida de la emigración se producía, en su mayoría, con anterioridad a la firma de acuerdos de emigración⁸⁸ y al incremento de los flujos de trabajadores a Europa, entre mediados y finales de los años cincuenta, por lo que no se contemplaban regulaciones, que comenzaron a surgir con este desplazamiento y con el asentamiento posterior de las familias. En enero de 1966 el acta del Consejo del IEE señalaba: «Igualmente se ha mejorado notablemente la situación de nuestros trabajadores en lo referente a la seguridad social con la firma de Convenios sobre el tema».⁸⁹ Con tal fin se creaba la Oficina de Convenios y Organismos Internacionales en 1966 para poner al día la información sobre seguridad social, entre otros.

⁸² Iglesias Cabero (2003), p. 56.

⁸³ Rodríguez Cardo (2007), p. 51.

⁸⁴ Torre y García-Zúñiga (1998), pp. 11 y ss.; Comín y Díaz (2005), p. 877; Vallejo (2002), pp. 191-227.

⁸⁵ Zambrana Chico (1983), p. 127.

⁸⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 14 del 16 de enero de 1967, p. 6.

⁸⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión de la Comisión Permanente del IEE, n° 13 del 11 de enero de 1984, p. 9.

⁸⁸ No era así en el caso de Holanda sin embargo. Ver capítulo 9 de esta monografía.

⁸⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 7.

No obstante, pese a la organización burocrática, las importantes modificaciones de los convenios de los cincuenta entraban en vigor con diferencias temporales entre países y en su mayoría a finales de los años 60 (cuadro 14). Tanto Javier Martín Artajo, que participaba en la reunión del consejo del IEE en 1966 en representación de la CECA, como el Ministro de Trabajo, Jesús Romeo Gorría, señalaban la importancia de que los obreros emigrantes tuvieran un cauce para cubrir «plazos y periodos necesarios» de cotización para que a su regreso se encontrasen en situación de obtener toda clase de prestaciones. Sin embargo, se trataba más de deseos que de una realidad por el momento en el caso de los trabajadores en países europeos con sistemas de protección social desarrollados, financiados y asentados.⁹⁰ Mucho menos existían estos cuando retornaban a España en el caso de los emigrantes desplazados a otras zonas sin sistemas de protección social avanzados, como ocurría en 1966: «De la necesidad de estas normas hablan por sí misma la situación producida por los actuales repatriados desde América y Marruecos, quienes tras muchos años de ausencia de la Patria se encuentran ante la total imposibilidad de integrarse en las actuales estructuras de nuestra seguridad social.»⁹¹ En áreas de menor destino de la emigración española como los países escandinavos y de Gran Bretaña ni siquiera existían convenios firmados a comienzos de los 70.⁹²

En general, los trabajadores emigrantes hacia los países de la CEE durante los 60 y 70 gozaron –con algunas diferencias importantes y heterogeneidades entre países– de la protección de sus estados de bienestar como trabajadores cotizantes mientras se encontraban en el país de destino, pero surgieron problemas al respecto en diferentes ámbitos con el retorno y cuando se establecía la reciprocidad de la asistencia sanitaria para la familia de trabajadores emigrados que residía en España. Este era el caso de Suiza en 1970, al quedar los familiares de los trabajadores españoles fuera del sistema de cobertura frente a otros países que disponían de convenios con reciprocidad. El propio IEE reconocía en 1974 que no lograba los resultados deseados en la negociación de convenios.⁹³ Llenar precisamente las lagunas en los convenios en los que no existía reciprocidad era una meta en 1971 en la que se vio involucrado, no solamente el IEE como estructura administrativa de la emigración, sino también las agregadurías laborales en el exterior como entidades informativas a las que también se convirtió en centros de búsqueda de las cotizaciones de los emigrantes en España. Otros ejemplos de dificultades se encontraban en la percepción del desempleo, si los inmigrantes parados perdían el derecho de permanencia –no renovación de permisos de trabajo y residencia, por ejemplo– o, incluso, si

⁹⁰ Por el contrario, el Ministro de Trabajo Jesús Romeo Gorría, llegaba a afirmar en 1967 que «el único sector en el que existe realmente una igualdad de trato y situación dentro del Mercado Común, es en el laboral y en el de seguridad social. De tal modo que en el caso de que España ingresara en este momento en el Mercado Común, no habría necesidad de modificar absolutamente nada en los acuerdos suscritos por España con los demás países miembros.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 14 del 16 de enero de 1967, p. 7.

⁹¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 dle 18 de enero de 1966, p. 7.

⁹² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 17 dle 16 de febrero de 1970, p. 4. En el caso de Gran Bretaña, en 1970 estaba pendiente de informe una nueva Orden Ministerial sobre derechos de pensiones de accidente, invalidez y enfermedad al no contar con un convenio bilateral y en donde los emigrantes permanecían por tiempo reducido. Para ello se iba a tener en cuenta la cotización anterior a la emigración si la hubiere. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 18 del 17 de diciembre de 1970, p. 1.

⁹³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 17 del 17 de febrero de 1970, p. 4. Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 4 del 31 de enero de 1974, p. 5.

eran expulsados en momentos como el que acompañó a la crisis de 1966-67 y a la del 73. En otras ocasiones, cuando el acceso al subsidio de desempleo era admitido, el problema fue, la falta de exportabilidad de estas prestaciones de desempleo al país de acogida, su reducción o la pérdida de otros beneficios asistenciales complementarios, al no haberse recogido estas cuestiones en algunos convenios.⁹⁴

En el mismo sentido, la legislación de seguridad social en España fue adaptando con mucha lentitud las circunstancias de los trabajadores emigrantes al todavía precario sistema de protección social. Así, se atendía a la participación de la familia de los emigrantes en el sistema de protección sanitaria -Decretos de 15 y 16 de abril de 1970-. En 1978 unas 22.266 personas estaban acogidas al régimen regulado por el Decreto 1075/1970, que regulaba la asistencia sanitaria para familiares de emigrantes residentes en España, que suponía unos 430 millones de pesetas en el IEE con la recaudación de cuotas.⁹⁵ Esta recaudación se realizaba en colaboración con la CECA que operaba en algunos países europeos.⁹⁶ En el mismo sentido comenzó a considerarse la asistencia sanitaria del emigrante durante el periodo preparatorio de la emigración en el caso de asistencia a cursos -Decreto de 12 de noviembre de 1970-, o durante el viaje en caso de accidente -Orden de 23 de diciembre de 1971 y la circular nº 6 de 26 de abril de 1972- y se modificaba el convenio con las mutualidades laborales del régimen general de la seguridad social para adaptarlas a países sin convenio firmado, con el fin de integrar a los emigrantes en el sistema

Cuadro 14: Convenios de Seguridad Social con los principales países europeos de destino de la emigración española y modificaciones posteriores 1956-1975		
CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y MODIFICACIONES	Fecha	BOE
Francia		
Convenio general hispano-francés de seguridad social	27/06/1957	
Acuerdo sobre el seguro las prestaciones del seguro de enfermedad a los trabajadores de temporada españoles empleados en la agricultura	28/07/1969	Nº 193 13/08/1970
RFA		
Convenio se seguridad social con la RFA	29/10/1959	
Segundo convenio para modificar el convenio de 1959	20/03/1968	Nº 239/ 06/10/1969
Tercer convenio para modificar el convenio de 1959	12/07/1974	Nº181 30/07/1975
Suiza		
Convenio hispano suizo de seguridad social	21/09/1959	
Convenio de protocolo final sobre seguridad social	13/10/1969	Nº 209 01/09/1970
Acuerdo administrativo sobre modalidades de aplicación del convenio	27/10/1971	Nº 307 24/12/1971
Bélgica		
Convenio de seguridad social con Bélgica	28/11/1956	
Revisión del convenio entre España y Bélgica sobre seguridad social	10/10/1967	Nº208 30/08/1969
Acuerdo administrativo sobre modalidades de aplicación del convenio	30/07/1969	Nº 229 23/09/1969
<i>Fuente: Boletín Oficial del Estado, vv. aa.</i>		

⁹⁴ Gonzalo González y Tejerina Alonso (1981), pp. 236-237.

⁹⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 10 del 27 de abril de 1978, pp. 6-7.

⁹⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la 2ª reunión de la Comisión Administradora del IEE, del 13 de julio de 1970, p. 2.

en España a través de las cuotas correspondientes, lo que derivaba en definitiva en una doble cotización para el emigrante.⁹⁷

A partir de la crisis de 1973, las nuevas políticas de inmigración de los países de destino, con medidas tendentes a favorecer el retorno, y el propio incremento de las situaciones de desempleo para los trabajadores españoles emigrantes en Europa hicieron crecer el interés oficial de la Dictadura por establecer convenios de reciprocidad. Así lo hacía patente el Ministro de Trabajo Licinio de la Fuente en la reunión del consejo del IEE pero exhortando a su vez a una labor del Ministerio de Asuntos Exteriores en este campo y no tanto del Ministerio de Trabajo. La difícil coyuntura económica en los países de destino hacía que se mostrase el escaso interés oficial por un retorno masivo de emigrantes y por un incremento del paro. Buscar el cumplimiento de los convenios y la permanencia de los emigrantes bajo el sistema de protección social en Europa se observaba como deseable por parte de la Dictadura ante el temor a un retorno masivo.⁹⁸

Los años de la Transición marcaron un cambio político y un proceso de progresiva democratización. Durante ese periodo se atisbaba en el IEE la reanudación de las negociaciones entre España y la CEE. Entre los objetivos a los que apuntaba en 1976 el director del IEE se encontraban la «igualdad de trato y la no discriminación de los emigrantes españoles y la «libre circulación de trabajadores». En gran medida fueron de nuevo las negociaciones bilaterales las encargadas del tema de los convenios. Entre los asuntos espinosos se encontraban «las gestiones hechas por las Agregadurías Laborales de Alemania, Suiza y Holanda para conseguir la devolución de impuestos y cuotas de la Seguridad Social indebidamente pagadas, por un importe total de 2.086,14 millones de pesetas».⁹⁹ También se desarrollaron nuevas medidas como las que señalaba Jorge Jordana en 1976 y entre las que se encontraban ayudas limitadas relacionadas con los retornados en situación de paro, que estaban formadas por el 75% del salario mínimo interprofesional y las cuotas a la seguridad social durante seis meses. La ratificación del Convenio de Seguridad Social de la CEE, la discriminación de los trabajadores emigrantes en España y la posible rebaja de cuotas de la seguridad social para los retornados, que era rechazada finalmente, aparecían en las actas del Consejo del IEE a comienzos de los años ochenta.¹⁰⁰

En 1984 el Subdirector General de de Relaciones Internacionales del INSS, Bernardo Díez aludía a las negociaciones llevadas a cabo en la RFA, Francia, Reino Unido y Roma así como el «canje de notas» con Bélgica y Holanda. La tendencia de la CEE en el momento era imponer un periodo transitorio de 3 o 4 años a España al igual que a Grecia mientras no se pudiera aplicar el reglamento comunitario 1408/71, en especial en prestaciones familiares y por desempleo. La cuestión siguió formando parte de la actividad del IEE y en las últimas reuniones de su comisión permanente, tanto la ratificación del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, como las modificaciones del convenio es-

⁹⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 19 del 11 de febrero de 1971, p. 6. Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 2 del 24 de noviembre de 1972, p. 9. Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 4 del 31 de enero de 1974, p. 5.

⁹⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 6 del 17 de febrero de 1975, p. 8. También Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 16.

⁹⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 4.

¹⁰⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 14 del 31 de enero de 1983, p. 4.

pecial para emigrantes residentes en países con los que no hay convenios de seguridad social eran temas a destacar en este sentido.¹⁰¹

Acuerdos administrativos, Protocolos, Convenios adicionales u otra serie de instrumentos legales adjuntos, generaron a lo largo del periodo de vigencia del IEE una tupida maraña de negociaciones, y decisiones que afectaban tanto a la vida de los emigrantes¹⁰² como a los sistemas de protección social de los países implicados en la negociación. En gran medida, este apartado constituye todavía uno de los ámbitos en el que habrá que profundizar y que deberá formar parte de la agenda de la investigación histórica sobre la emigración española en los próximos años, siguiendo la estela de Martínez Veiga.¹⁰³

La política asistencial del IEE. La asistencia laboral y las agregadurías laborales

A finales de los años 50, la creación del IEE avalaba el cambio de rumbo de la política migratoria española, que abandonaba su tradicional *laissez faire* y lo sistituía por una mayor y más intensa intervención estatal, tanto en la planificación de los flujos como en las labores de asistencia al emigrante. A este mayor intervencionismo estatal se añadía el carácter laboral de la emigración continental española, que convertía al emigrante en un trabajador español incorporado a un mercado laboral extranjero. Todo ello evidenciaba el carácter, a todas luces insuficiente, de la tradicional asistencia consular a los españoles expatriados.¹⁰⁴

En virtud de una mayor atención y preocupación del Estado por la suerte de sus emigrantes, el IEE asumía el conjunto de competencias en materia de asistencia¹⁰⁵. Para ello, y tras un intento fallido por hacerse con sus propios representantes en el exterior –los llamados agregados sociales o de emigración–, el Instituto hubo de recurrir a los agregados laborales.¹⁰⁶ Se iniciaba así una conflictiva y a menudo ambigua colaboración entre estos representantes sindicales y el IEE; colaboración que ambos organismos trataron continuamente de torpedear: el IEE –respaldado por los Ministerios de Trabajo y

¹⁰¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión de la Comisión Permanente del IEE, n° 14 del 9 de abril de 1984, p. 3. Véase también, Rodríguez Piñero (1985), pp. 119-136.

¹⁰² Véase un resumen de los textos de los convenios e instrumentos jurídicos complementarios en Instituto Nacional de Seguridad Social (1991).

¹⁰³ Martínez Veiga (2000).

¹⁰⁴ A la inexperiencia, la falta de medios y la saturación de trabajo se añadía en algunas ocasiones la ausencia de interés y sensibilidad social de los cónsules, lo cual condujo a que muchos españoles emigrados se encontrasen absolutamente desatendidos. Baeza Sanjuán (2000), p. 188.

¹⁰⁵ Art. 2 Punto 11 de la Ley del 17 de julio de 1956 por la que se crea el Instituto Español de Emigración (BOE 18/07/1956).

¹⁰⁶ A principios de los años 50, en un contexto internacional marcado por la ruptura del aislamiento internacional y la progresiva aceptación del Régimen de Franco por el Concierto de Naciones, España enviaba a sus representaciones diplomáticas en París, Londres y Berlín los primeros agregados laborales, procedentes éstos del mundo sindical. Más allá de las simples tareas de asesoramiento y asistencia en materia jurídica y sociolaboral, estos agregados laborales (también llamados agregados sindicales o agregados sociales), tenían como misión estrechar lazos con las principales organizaciones socioeconómicas internacionales, propiciando la integración del sindicalismo franquista en la esfera sindical y socioeconómica internacional. Sobre el tema de los agregados laborales, véase Baeza Sanjuán (2000).

Asuntos Exteriores—tratando de absorber estos agregados y la OSE manteniendo el control sobre su nombramiento y pidiendo mayores atribuciones para éstos.¹⁰⁷ La primera batalla de esta larga guerra la ganó el IEE, al obtener que la Ley articulada de emigración de 1962 los considerase como «Delegados del IEE en el exterior». Para cuestiones migratorias los agregados laborales pasaban así a depender directamente del Instituto, disponiendo para ello de los recursos que el IEE pusiese a su disposición con cargo al FNPT. La segunda victoria llegó con la aprobación de la Ley de emigración de 1971, que establecía que los agregados laborales serían nombrados «a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Relaciones Sindicales»¹⁰⁸, lo cual permitiría la presencia de varios funcionarios de la administración pública en las mencionadas agregadurías.

Durante estos años de emigración masiva a Europa, el aumento del número de trabajadores españoles expatriados y la prolongación de su estancia en el extranjero dio lugar a una extensión e intensificación de las tareas asistenciales en materia laboral. El número de agregadurías aumentó significativamente así como el personal que en ellas trabajaba (asistentes sociales, secretarías, traductores, etc.).¹⁰⁹ Del mismo modo, muchas de ellas se dotaron de oficinas laborales repartidas por las zonas de mayor presencia española. En lo relativo a su financiación, las partidas económicas de ayuda a los españoles emigrados, a cargo del FNPT, eran establecidas cada año por las representaciones diplomáticas y los agregados laborales —cuando los había— de cada país de Misión. Ambos se encargaban de enviarlas para su aprobación al IEE.

La solución de los conflictos laborales de los trabajadores españoles en el extranjero constituyó una de las principales tareas de los agregados laborales. En los países de Europa, en los que el desconocimiento de la lengua complicaba aún más el manejo de las costumbres y usos locales en materia laboral por parte del emigrante, el agregado laboral actuaba a menudo en calidad de mediador entre las dos partes en conflicto. Durante 1962, el Agregado laboral en París intervino en 1966 conflictos laborales de carácter individual y en 125 colectivos, tratándose por lo general de problemas relacionados con el cumplimiento del contrato firmado por el emigrante y con las condiciones en que éste ejercía su empleo.¹¹⁰ Eran pues, en palabras del propio Agregado, «problemas de duración, reconducción, ruptura, despido, paro, cambio de profesión, etc. que hay que resolver mediante una perfecta sincronización con las Inspecciones de Trabajo, muchas veces por gestión directa con los empresarios, y otras llegando a un contencioso laboral»¹¹¹, constituyendo los problemas relacionados con las liquidacio-

¹⁰⁷ Con el tiempo, la emigración se convertiría en un aspecto importante de la labor sindical. Además de sus beneficios económicos, las autoridades sindicales empezaron a insistir en sus ventajas laborales, a saber: la evacuación temporal de una parte de la mano de obra en paro o subocupada y la posibilidad de que muchos trabajadores sin cualificar obtuviesen en el extranjero una cualificación profesional que la economía española recuperaría tras su retorno.

¹⁰⁸ Art. 26 de la Ley 31/71 de emigración del 13 de julio de 1971 (BOE 23/07/1971).

¹⁰⁹ Contaban con agregadurías laborales las representaciones diplomáticas españolas en: Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, EE.UU, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Marruecos, Suiza y Venezuela.

¹¹⁰ Balance socioeconómico de los resultados de la emigración española a Francia en 1962. Labor al respecto de esta Agregaduría, enero de 1963. AGA AISS-SRE R 2518 p. 6.

¹¹¹ Notas para la elaboración de una ponencia sobre asistencia social al emigrante español en el país de acogida, París febrero de 1964. El autor es el propio Agregado laboral. Biblioteca de la Consejería laboral en París, sin catalogar.

nes salariales, «el 90% de los problemas que se le plantean a los españoles emigrados.»¹¹² El recurso a abogados del país de Misión así como a los servicios de asesores jurídicos constituían igualmente algunas de las medidas utilizadas para la resolución de estos conflictos.

La información constituía la otra vertiente de la labor de estos agregados en materia laboral. Las agregadurías laborales se encargaban de redactar folletos y guías informativas en que se exponía el contenido de los diferentes acuerdos y medidas varias que afectaban a la vida sociolaboral del emigrante. A modo de ejemplo, en un informe elaborado en 1970 figuran como publicaciones de la Agregaduría laboral de Alemania a destinación de los trabajadores españoles en este país las siguientes:

«Relación de los folletos bilingües que ha elaborado la Agregaduría:

1. Convenio entre el Estado Español y la República Federal Alemana sobre Seguridad Social.
2. Acuerdo entre el Gobierno del Estado Español y el Gobierno de la República Federal Alemana sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en Alemania.
3. ¿Qué puede ahorrar Vd. en el pago de impuestos sobre el salario?
4. ¿A cuanto asciende el descuento por Seguros Sociales?
5. Guía informativa para los trabajadores españoles en Alemania.
6. El Seguro de Enfermedad en Alemania.
7. ¿Cuál es mi derecho de subsidio de desempleo en Alemania?

Últimamente esta Agregaduría ha editado en español el libro titulado «50 cartas del Asesor Laboral a los trabajadores españoles en Alemania». Esta obra contiene las primeras 50 cartas que esta Agregaduría Laboral viene publicando en el periódico «7 Fechas» (edición europea), informando y asesorando a los trabajadores españoles en este país.»¹¹³

La activa participación de los agregados laborales en la firma de acuerdos y tratados en materia de emigración y seguridad social hacía de ellos agentes idóneos para informar a los emigrantes de las disposiciones adoptadas en estos acuerdos. No solo los agregados formaban parte de las delegaciones interministeriales que representaban a España, sino que en algunas ocasiones llegaron a impulsar de manera directa las susodichas deliberaciones. Ellos eran igualmente los encargados de observar el cumplimiento de los convenios laborales suscritos.

Entre las variadas labores de asistencia laboral destacaba igualmente la organización por algunas agregadurías de un servicio de recepción de trabajadores en las principales estaciones de ferrocarril de llegada de éstos, así como la realización de visitas periódicas a empresas que empleasen a numerosos españoles.

Otro de los aspectos de la asistencia laboral era la organización de cursos de formación profesional para los trabajadores españoles. Aunque la mayor parte se realizaban en España, algunas agregadurías laborales consiguieron obtener que las autoridades de su país de Misión autorizasen y co-organizasen estos cursillos. Tal fue el caso de Alemania, donde «financiados también por dicho Fondo [de Protección al Trabajo], se han realizado [...] varios cursillos de transformación de peones en especialistas de soldadura. También

¹¹² Notas para la elaboración de una ponencia sobre asistencia social al emigrante español en el país de acogida, París febrero de 1964. El autor es el propio Agregado laboral. Biblioteca de la Consejería laboral en París, sin catalogar.

¹¹³ Informe general sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS-SRE 5971.

se han realizado cursillos de formación profesional [...] en colaboración con la Obra Social de la Juventud Alemana.»¹¹⁴.

Si las tareas de estos agregados debían en principio ceñirse a aspectos puramente laborales, la situación de desamparo y de vulnerabilidad de gran parte de los trabajadores españoles en Europa les condujo a desempeñar tareas más propias de la asistencia social, atendiendo a necesidades urgentes que el emigrante era incapaz de solucionar por sus propios medios.¹¹⁵ Como presagiaba un diplomático español: «El Agregado laboral tendrá que ser el alcalde, el tutor, el acompañante, el agente, el confidente, y el receptor de las quejas de los individuos, los cuales van a dar al pobre Agregado trabajo con los directores de las fábricas en que está trabajando, los comisarios de policía, las direcciones de los ferrocarriles, los distintos organismos de seguros sociales, los alojadores, los maestros, clínicas, etc., que han de servir a estos obreros.»¹¹⁶

El empeño con el que los agregados laborales asistían a los trabajadores españoles variaba mucho de una agregaduría a otra. Si la atención al trabajador y la solución de conflictos laborales constituía una prioridad en la agenda de los agregados en París o en Suiza, esto no fue el caso de los agregados en Londres, que encomendaron la asistencia al emigrante a una oficina especial que, aunque vinculada a la agregaduría laboral, realizaba su tarea asistencial en coordinación con el consulado.

La prioridad que estas labores de asistencia jurídica y laboral tenían dentro de la política asistencial diseñada por el IEE se refleja en el importante porcentaje del presupuesto asistencial que se les consignaba, sobre todo en los destinos continentales de la emigración; destinos en que esta modalidad asistencial acaparaba, cuando menos, la mitad de todo el presupuesto.

Cuadro 15: Plan asistencial de 1972		
Representaciones diplomáticas	Presupuesto total	Asistencia jurídica y laboral
Alemania	55.032.315	28.540.048 (51,8%)
Argentina	12.068.750	350.000 (2,9%)
Bélgica	11.304.521	5.200.097 (46%)
Brasil	4.810.000	1.180.000 (24,5%)
Francia	49.559.057	31.649.901 (63,8%)
Holanda	12.271.416	10.396.366 (84,7%)
Inglaterra	12.118.021	6.837.536 (56,4%)
Marruecos	9.407.748	179.799 (1,9%)
Suiza	32.032.529	17.782.219 (55,5%)
Venezuela	2.730.000	150.000 (5,4%)
Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el Plan Asistencial de 1972. AGA AISS-SRE 21126.		

¹¹⁴ Informe general sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS-SRE 5971.

¹¹⁵ Entre las labores de asistencia social destacaban: las repatriaciones de trabajadores sin recursos, ayuda a familias de obreros fallecidos, gestión de visitas a obreros hospitalizados, organización de viajes colectivos a España, etc. Baeza Sanjuán (2000), p. 209.

¹¹⁶ Citado en Baeza Sanjuán (2000), p. 202.

Junto con la voluntad de ayudar en lo posible a los trabajadores españoles en el extranjero, estas labores asistenciales tuvieron como objetivo encuadrarlos y controlarlos con el fin de evitar la influencia que sobre éstos podían ejercer los sindicatos locales así como las organizaciones españolas en el exilio. Los contactos establecidos con parte de los trabajadores españoles por medio de estos servicios de asistencia eran a menudo utilizados para tratar de vigilar y en la medida de lo posible neutralizar la propaganda antifranquista de su jurisdicción. Sin embargo, el celo con que cada agregado llevó a cabo esta tarea variaba en función de sus propias características personales.¹¹⁷ La voluntad de conciliación con respecto a la población exiliada del primer Agregado laboral en París contrastaba con el recurso a la represión de toda disidencia siempre que fue posible así como la provocación y el «matonismo político» de su homólogo en Bruselas.¹¹⁸

Los años de la Transición a la democracia estuvieron marcados por el cuestionamiento general de los parámetros que habían guiado la acción del IEE. En lo relativo a los aspectos asistenciales, este cuestionamiento fue paralelo a las demandas de los propios emigrantes quienes, desde sus países de residencia, reclamaban la puesta en marcha de una verdadera política democrática de asistencia al ciudadano español en el exterior que pusiese fin al paternalismo que había venido caracterizando la acción del IEE. Como afirmaba uno de estos emigrantes:

«Ya está bien de política paternalista, destinada por una parte a aparentar, es decir, a intentar engañar a los españoles en general y a los emigrantes en particular y, por la otra, destinada igualmente a favorecer «tinglados» que sirven para que algunos se forren. Es necesario que desaparezcan los reflejos, aún vivos, de la época dictatorial y que se aplique la democracia a la política de la emigración. Las consecuencias inmediatas serán el saneamiento económico y la eficacia de todos los mecanismos que articulan la vida de este trozo de España que se llama emigración.»¹¹⁹

Un primer paso hacia la democratización de la asistencia al emigrante consistió en terminar con el trato discriminatorio que caracterizaba las relaciones de los agregados laborales con la población exiliada. En palabras de un emigrante: «la función de nuestros Agregados laborales estuvo alejada prácticamente hasta 1976 de la realidad que suponía la presencia en varios países del extranjero [...] de gran número de trabajadores españoles exiliados al término de la guerra civil, militantes sindicales, en muchos casos de la UGT y de la CNT, organizaciones sindicales que han contado y cuentan con federaciones sindicales en el extranjero.»¹²⁰

El segundo paso fue la «desverticalización» de la figura del agregado laboral con la que se ponía fin al «carácter antidemocrático del sindicalismo vertical al que representaban, y [...] el carácter autoritario que, en su gestión, ha seguido el Instituto Español de Emigración.»¹²¹ Se procedía así «a cubrir las Agregadurías Laborales con funcionarios de la Administración Pública especializados en temas laborales y de seguridad social, con audiencia, en todo caso, de los sindicatos obreros y de las organi-

¹¹⁷ Sobre este aspecto, consúltase el apartado «Las Agregadurías laborales como elemento de control y represión política sobre los emigrantes» de Baeza Sanjuán (2000), pp. 209-224.

¹¹⁸ Fernández Asperilla (2006), p. 17.

¹¹⁹ «Los trabajadores españoles en Francia contra el paternalismo. Exigen una política democrática de emigración», *El País*, 12 de agosto de 1977.

¹²⁰ «Los Agregados laborales», *El País*, 15 de septiembre de 1977.

¹²¹ «Los Agregados laborales», *El País*, 15 de septiembre de 1977.

zaciones de los emigrantes, porque lo que los emigrantes necesitan en las Agregadurías Laborales no son señoritos sino expertos, y que, además, sepan trabajar en coordinación con las organizaciones sindicales y de los emigrantes.»¹²²

Para concluir añadiremos que el periodo de la Transición trajo un cuestionamiento completo del papel asistencial del IEE, tratándose de poner fin a la asistencia autoritaria y discriminatoria, realizada sin participación alguna del emigrante, que había caracterizado la acción del Instituto en la materia.

La asistencia en materia de educación y formación

La Ley de creación del IEE establecía, como una de sus competencias, el «fomentar el envío de prensa, libros y otros medios de difusión de cultura, y, en general, promover cuantas iniciativas se encaminen a valorar y proteger la emigración española en el orden moral, económico y cultural».¹²³

La política educativa puesta en marcha por el IEE, en coordinación con los organismos competentes del Ministerio de Educación, comprendía dos dimensiones esenciales. A la dimensión de tipo asistencial, encargada de cubrir las necesidades educativas del emigrante y de sus hijos, se añadía una dimensión de carácter ideológico que hacía de la política cultural y educativa un instrumento destinado a mantener el vínculo del emigrante con España. Se trataba, en resumidas cuentas, de evitar su integración en la sociedad de acogida, así como de inculcar en él y en sus descendientes una imagen positiva y a menudo idealizada de su Patria de origen que contrarrestase la «propaganda antifranquista» lanzada por «los enemigos del Régimen». Desde la Dirección General de Empleo, encargada de elaborar la política migratoria, se afirmaba lo siguiente: «El Plan Asistencial tiene dos vertientes: una interior y otra exterior. No es posible dejar salir al emigrante que corra los riesgos y venturas, expuesto a cualquier influencia extraña. Precisamente para contrarrestar esta propaganda que existe, debemos lograr que el emigrante se sienta un poco como en su casa.»¹²⁴

Para llevar a cabo esta política educativa, y partiendo de la preocupación generada por el hecho de que los hijos de los emigrantes españoles «en muchos casos por no recibir ninguna enseñanza en castellano, llegan a perder el conocimiento de nuestra lengua»¹²⁵, nació en 1969 el *Consejo Escolar Primario para la Enseñanza de los Emigrantes Españoles*.¹²⁶ Fruto de un convenio entre los Ministerios de Trabajo y Educación, este Consejo estaba presidido conjuntamente por el Director del IEE y el Director General de Enseñanza Primaria, siendo su misión «velar por la educación de

¹²² «Los Agregados laborales», *El País*, 15 de septiembre de 1977.

¹²³ Art. 3 punto 19 de la Ley del 17 de julio de 1956 por la que se crea el Instituto Español de Emigración (BOE 18/07/1956).

¹²⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 18 de diciembre de 1962, p. 5.

¹²⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 1 del 14 de febrero de 1970, p. 2.

¹²⁶ La voluntad de extender la educación en el exterior a todas las edades, ciclos, niveles y modalidades educativas existentes en España llevó a la sustitución de este Consejo de Educación Primaria por un Consejo Escolar para la Extensión Educativa de los Emigrantes Españoles. Orden Ministerial del 16 de marzo de 1971 (BOE 02/04/1971).

los hijos de emigrantes españoles en los distintos países, facilitándoles una auténtica igualdad de oportunidades con respecto a los que residen en España, y asimismo velar por la elevación del nivel cultural de los emigrantes adultos, bien por el sistema educativo del país de su residencia o en el español». ¹²⁷ Para ello, el Consejo se encargaría de proponer al Ministerio de Educación y Ciencia el nombramiento de maestros encargados de atender las necesidades educativas de las diferentes colonias españolas. ¹²⁸

Con la creación del Consejo Escolar se establecían tres modalidades educativas básicas. En primer lugar y con carácter prioritario, las escuelas destinadas a atender a «los hijos de los emigrantes que desconozcan el idioma del país y que por esta razón se vean imposibilitados de asistir a sus Escuelas» ¹²⁹. En segundo lugar, las clases complementarias destinadas a los hijos de los emigrantes españoles que asistan a las Escuelas de sus países de residencia. Estas clases se centraban en la educación religiosa así como en la enseñanza de la Lengua, Geografía e Historia españolas ¹³⁰. Y por último, las clases nocturnas para emigrantes adultos «con fines de promoción cultural». ¹³¹

A falta de medios económicos, muchos de estos proyectos se quedaron en papel mojado. En efecto, la puesta en marcha de infraestructuras educativas (centros, maestros, material educativo, etc.) resultaba especialmente onerosa para unas arcas estatales a las que los Planes de Estabilización habían impuesto un férreo control del gasto público, sobre todo de los gastos en el exterior, particularmente costosos en estos años marcados por la devaluación de la peseta. ¹³² Algunas iniciativas, como la puesta en marcha del Bachillerato Radiofónico Español facilitado por el IEE en los centros creados por los propios emigrantes en los años sesenta, trataron de paliar con una mínima inversión de recursos financieros y humanos las necesidades educativas más perentorias de los hijos de los emigrantes. ¹³³ También dentro de su acción educativa, vinculada indisolublemente a la propaganda, el IEE organizó desde 1963 en colaboración con la Delegación Nacional de Juventudes colonias de verano para hijos de emigrantes, que se desarrollaban en campamentos del Frente de Juventudes y en itinerarios culturales por distintas regiones de España. ¹³⁴

Los años 70 estuvieron igualmente marcados por el desfase entre una política educativa ambiciosa y una realidad en la que la falta de medios económicos redujo considerablemente la aplicación de estos objetivos educativos. Como señalaba un informe en 1973, «en términos generales, las estructuras que existen en Europa hoy, montadas por el Instituto Español de Emigración, se adaptan plenamente a las necesidades de los trabajadores españoles, tanto en el orden general de la asistencia, como en el de la enseñanza y de la asistencia jurídica, pero la realidad es que razones fundamentalmente económicas impiden reforzar aquellas estructuras para que puedan atender plenamente las necesidades de cada país.» ¹³⁵ Tras ello, el mismo informe consideraba como una de las «metas in-

¹²⁷ Art. 4 de la Orden Ministerial del 28 de julio de 1969 (BOE 04/08/1969).

¹²⁸ Art. 5.

¹²⁹ Art. 5.1.1 de la Orden Ministerial del 28 de julio de 1969 (BOE 04/08/1969).

¹³⁰ Art. 5.1.2

¹³¹ Art. 5.1.5.

¹³² Delgado Gómez-Escalonilla (2002), p. 550.

¹³³ «Se extiende en Europa el bachillerato radiofónico español», C.d.E. (75), marzo de 1966, p. 9.

¹³⁴ Instituto Español de Emigración (1965b).

¹³⁵ Nota-Resumen sobre los informes de emigración elevados al Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1970. ACMT Dep. 1, sin catalogar.

mediatas [...] [el] refuerzo de las plantillas de Maestros Nacionales a fin de lograr eliminar la actual intranquilidad de los padres con este problema que es sin duda el que más pesa sobre ellos»

En el Título III de la Ley de Emigración de 1971, el capítulo III se dedicó a la «Asistencia educativa y de formación profesional» al emigrante. En él se establecía que el Estado español se comprometía a proporcionar al emigrante y a sus familias «las mismas oportunidades de carácter educativo, de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Educación».¹³⁶ Para ello, los Ministerios de Trabajo, Asuntos Exteriores y Educación habrían de crear y dotar de recursos los centros docentes estatales necesarios, estableciendo un sistema de becas y dictando las normas de convalidación y reconocimiento de estudios cursados en centros extranjeros por los españoles emigrados.¹³⁷ El IEE se encargaría de presentar a estos ministerios un programa anual de necesidades educativas «de acuerdo con la distribución y condiciones de la población emigrante, interviniendo directamente en la acción coordinada que se establezca».¹³⁸ Esta ley encomendaba igualmente al IEE las tareas de capacitación profesional del emigrante, contando para ello con la colaboración de la esfera sindical española. Para desempeñar tal labor, el IEE mantenía sus propios centros especializados, entrando para ello en concertación con empresas y organismos competentes establecidos en los diferentes países.¹³⁹ También en 1971 aparece la figura del Agregado de Educación, dependiente del Ministerio de Educación pero coordinado en su labor con el IEE.¹⁴⁰

Con la llegada de la democracia la política educativa reforzó su carácter asistencial, adoptándose nuevas medidas destinadas a favorecer la integración de los hijos de emigrantes en el sistema educativo español. Paralelamente, y dado el incremento de los españoles de la segunda generación en edad de cursar estudios de educación secundaria y universitarios, se reforzó la acción educativa destinada a estos ciclos. En 1978 se aprobaba una Orden Ministerial que permitía la convalidación y reconocimiento de los estudios académicos de EGB, BUP y COU realizados en el extranjero.¹⁴¹ A partir de 1983, las Becas *Reina Sofía*— antiguas becas *Francisco Franco*—daban al becario la posibilidad de realizar los estudios superiores financiados por la beca en España o en los países de acogida, añadiéndose a los criterios académicos y sociales la posesión de la nacionalidad española.¹⁴² En el ámbito de la enseñanza universitaria, la cooperación establecida entre el IEE y la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) ya desde 1973¹⁴³ desembocó durante la democracia en el convenio IEE-UNED de 30 de junio de 1983, por el que se creaban los Centros de Apoyo de la UNED destinados a la población uni-

¹³⁶ Art. 17. 1 de la Ley 31/71 de emigración del 13 de julio de 1971 (BOE 23/07/1971).

¹³⁷ Art. 17. 2 de la Ley 31/71 de emigración del 13 de julio de 1971 (BOE 23/07/1971).

¹³⁸ Art. 17. 3 de la Ley 31/71 de emigración del 13 de julio de 1971 (BOE 23/07/1971).

¹³⁹ Art. 18 de la Ley 31/71 de emigración del 13 de julio de 1971 (BOE 23/07/1971).

¹⁴⁰ Las agregadurías de Educación para la emigración, previstas en la Ley General de Educación de 4 de agosto de 1970, se regularon por circular del IEE de 15 de junio de 1971.

¹⁴¹ Un Decreto del 24 de julio de 1969 (BOE 15/08/1969) había establecido los regímenes de convalidación de estudios superiores, dejando pues sin reglamentar las enseñanzas medias.

¹⁴² Orden Ministerial del 24 de octubre de 1983 (BOE 18/11/1983).

¹⁴³ «Universidad para Emigrantes», C.d.E. (162), junio de 1973, p. 2 (artículo reproducido de *Arriba*, Madrid).

versitaria en el extranjero.¹⁴⁴ Por último, las estructuras educativas vinculadas a la emigración se democratizaron. El Consejo Escolar para la Extensión Educativa fue ser sustituido, el 14 de junio de 1977, por la Junta de Promoción Educativa de los emigrantes españoles, que por primera vez contaba con Comisiones Consultivas que integraban a padres y maestros en los centros de decisión.¹⁴⁵

Trazando un balance general de la política asistencial educativa hacia la emigración, el Director general del IEE señalaba en 1977 la existencia de 599 unidades escolares de Educación General Básica en el extranjero (a cargo del Ministerio de Educación y Ciencia) en las que se impartía la enseñanza integrada y complementaria a casi 60.000 alumnos por profesores que, en casi su tercera parte, eran contratados directamente por el IEE. A ello se añadían los cursos de Enseñanza Media a Distancia –parcialmente desarrollados en colaboración con el INBAD (Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia), los cursos de formación profesional en el extranjero, la promoción cultural de adultos, el programa de becas –que estaba lejos de cubrir las necesidades del alumnado español en el extranjero–, así como la contribución por parte del IEE al sostenimiento de centros emblemáticos como el Colegio Cañada Blanch de Londres o el Colegio Château de la Vallée en Francia.¹⁴⁶

Cuadro 16: Red de instituciones y acciones relacionadas con los Planes Asistenciales del IEE en 1977	
INSTITUCIONES Y ACCIONES	Nº
1.Unidades Escolares de Educación General Básica (MEC)	599
RFA	211
Francia	193
Suiza	56
Bélgica	55
Holanda	42
Inglaterra	34
Luxemburgo	4
Suecia	2
Dinamarca	1
Portugal	1
1.1 Maestros de EGB (enseñanza integrada y complementaria)	941
Maestros del MEC	575
Maestros contratados IEE	287
Maestros con cargo países de destino (esp.RFA y Holanda)	79

continúa

¹⁴⁴ Ya en el curso 1985/86 los cinco centros de apoyo creados por dicho Convenio atendían a más de la mitad de los alumnos de la UNED en el extranjero. Acta de la reunión de la Comisión Permanente del Patronato IEE-UNED, 23 de julio de 1986, ACMT Dep. 2, Sign. 10346.

¹⁴⁵ B.P.: «La educación en la emigración», C.d.E. (222), junio de 1978, pp. 26-32.

¹⁴⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 10 del 27 de abril de 1978, pp. 4-5.

Cuadro 16: Red de instituciones y acciones relacionadas con los Planes Asistenciales del IEE en 1977 (continuación)	
INSTITUCIONES Y ACCIONES	Nº
1.2 Alumnos de EGB en 1977	59.857
RFA	22.845
Bélgica	4250
Francia	19.500
Holanda	2.571
Gran Bretaña	3.127
Luxemburgo	325
Suiza	7.239
2. Monitores de Enseñanza Media a distancia*	268
2.1 Alumnos de enseñanza media	2801
3. Profesores educación de adultos**	344
4. Becas de estudio en el extranjero	7130
5. Cursos de formación profesional en el extranjero***	187
5.1 Alumnos de formación profesional	2445
7. Agregadurías laborales	12
7.1 Europa	7
7.2. América	5
8. Oficinas Laborales	71
8.1 Europa	69
8.2 América	2
9. Oficinas Asistenciales	12
9.1 Europa	9
9.2 América	3
10. Agregadurías culturales adjuntas	7
11. Casas de España	22
11.1 Europa	14
11.2 América	8
12. Centros e instituciones españolas	1869
12.1 Europa	1004
12.2 América	865
<p>* Centros en la RFA, Francia, Suiza, Gran Bretaña y Holanda</p> <p>** Colegios Cañada Blanch, Château de la Vallette, Colegio de Lyon, Colegio de Sao Paulo, etc.</p> <p>*** Desarrollados en colaboración con organismos oficiales, asociaciones patronales y empresas en la RFA, Suiza y Holanda.</p> <p>Fuente: MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 10 de 27 de abril de 1978, p.10/ 4º-6</p>	

Pasemos a continuación a las labores asistenciales en materia de información.

Al igual que la Ley de creación del IEE, la Ley de Emigración de 1962 encomendaba al IEE las tareas de información y orientación al emigrante. Para ello, el Instituto se encargaría de difundir las publicaciones que estimase convenientes¹⁴⁷, pudiendo delegar en

¹⁴⁷ Art. 18 del Decreto del 3 de mayo de 1962 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Ordenación de la Emigración (BOE 15/05/1962).

entidades colaboradoras una parte de estas tareas¹⁴⁸. La misma Ley establecía en su artículo 22 los temas sobre los que se debía informar al emigrante, a saber: medios, condiciones y posibilidades de emigración, ofertas de trabajo en el extranjero, información sobre los países de recepción y cuestiones relativas a la Seguridad Social y a la relación del emigrante con su familia.

Por lo general, estas tareas informativas adquirieron una dimensión política e ideológica que superaba su mero carácter asistencial.¹⁴⁹ Como ocurrió con la política educativa, el uso de los medios de comunicación debía servir para mantener viva la vinculación del emigrante con España, a la vez que se contrarrestaba la propaganda antifranquista lanzada por los opositores al Régimen. Se establecía así la necesidad de «evitar que en el nuevo ambiente en que se va a desenvolver su vida [...] el emigrante sea utilizado políticamente para presentarlo a la opinión pública como víctima de las consecuencias socioeconómicas del sistema español de gobierno, o bien sea considerado como campo abonado para la propaganda antiespañola.»¹⁵⁰

La labor informativa fue especialmente importante en Europa, y esto por dos razones fundamentales. En primer lugar, por la influencia que la nutrida colonia de exiliados de la guerra civil instalados en estos países ejercía sobre los nuevos emigrantes, amenazando con infundir en estos individuos, que el franquismo considerada como «masas despolitizadas», una conciencia crítica hacia la dictadura. Y en segundo lugar, por el carácter marcadamente temporal de esta emigración. Ambos factores combinados convertían esta emigración continental en una amenaza potencial para la estabilidad y la propia supervivencia del Régimen.

«El Comité de Trabajo juzga pertinente terminar su informe subrayando que lo que esta acción coordinada persigue es un objetivo político: se trata de influir sistemáticamente sobre lo que – si se permite la paradoja– podríamos llamar un gran microcosmos de la población española, integrado por cerca de seiscientos setenta mil trabajadores en plena juventud o en plena madurez, a fin de persuadirlos sobre la validez fundamental de las estructuras políticas, sociales y económicas en España, de su capacidad intrínseca de evolución y mejoría dentro del orden y de la posibilidad a ellos abierta de participar en aquellas estructuras y de influir en esta evolución. Del éxito o del fracaso que se logre en esta acción informativa dependerá, probablemente, la actitud predominante en esta multitud de compatriotas cuando lleguen a España, después de haber estado sometidos a una presión propagandística que no sufrieron con anterioridad y que busca, precisamente, objetivos igualmente políticos pero de signo diametralmente opuesto.»¹⁵¹

Varios fueron los instrumentos utilizados para tal fin. El primero y principal fue el envío de prensa con la que ofrecer al emigrante una visión de la realidad española diferente de la ofrecida por la prensa libre del país de acogida y, sobre todo, por la prensa sindical, obrera y política de izquierdas. Para ello, el IEE otorgaba subvenciones de diferente cuantía a algunos periódicos, los cuales se encargaban de hacer llegar sus ejemplares a los diferentes organismos, asociaciones y centros españoles en el extranjero. Durante estos

¹⁴⁸ Art. 21.

¹⁴⁹ Sobre la política informativa hacia los emigrantes españoles en Alemania, véase Sanz Díaz (2005), pp. 1045-1071.

¹⁵⁰ Planteamiento de la política migratoria redactado por funcionarios del IEE y aunque sin fecha, posiblemente elaborado a principios de la década de los 70. AGA AISS-SRE 7411.

¹⁵¹ Informe para los Excmos. Sres. Ministros de Asuntos Exteriores, Gobernación, Trabajo, Información y Turismo y Secretario General del Movimiento sobre «Información para los emigrantes españoles en Europa», Madrid, mayo de 1966. AMAE R 8431/3.

años el IEE abonó al periódico *El Alcázar* unos 3.375.000 pts. anuales por estos envíos, al diario *Pueblo* algo más de 5.000.000 de pts., al diario *YA* unos 6.000.000 de pts. y a *Marca* 1.290.000 pts.¹⁵²

Además de esta prensa generalista, las autoridades franquistas facilitaron el envío de prensa adicta al Régimen. Se distribuía entre los emigrantes la revista falangista *Siete Fechas*, que formaba parte de la llamada Prensa del Movimiento, quedando las suscripciones a cargo del IEE. Algo parecido ocurría con la edición internacional del periódico orensano *La Región*¹⁵³, que desde mediados de los 60 recibía del IEE una subvención de 12.000.000 de pts. anuales por unas 8.000 suscripciones.¹⁵⁴

La creación *ex novo* de una prensa específica para emigrantes constituyó la tercera vía de difusión de prensa española entre las colonias de emigrados. El 1 de enero de 1960 nacía *Carta de España*, revista mensual y de pago destinada a los emigrantes.¹⁵⁵ Elaborada y financiada por el IEE, esta revista proponía «informar a nuestros compatriotas residentes en Ultramar sobre cuestiones de carácter general que afectan a la vida española y, en particular, a la de nuestras regiones, sobre todo deseamos que en sus breves páginas se refleje mensualmente cuanto se relacione con la emigración española.»¹⁵⁶ A partir de mediados de los 60 la revista empezó a adaptar sus contenidos a la cada vez mas importante emigración continental, elaborándose a partir de 1972 una edición europea. El éxito limitado de esta revista dio lugar a que desde el IEE se plantease la necesidad de proporcionar a estos emigrantes una

«participación más actual o inmediata y menos retrospectiva del momento español, lo que solo puede ser suministrado por los periódicos y revistas nacionales de difusión normal, o imprescindiblemente unido a la publicación por el Instituto de un Boletín informativo y, sobre todo, la participación en las emisiones de radio y televisión del país receptor, con grabaciones realizadas en España por la Radio y Televisión Nacional y, con el necesario estudio y control para que proporcione al emigrante una visión real que complete la información proporcionada por los periódicos españoles y, en su caso, evitar interpretaciones erróneas.»¹⁵⁷

La difusión de programas de radio y televisión en los principales países de acogida de estos emigrantes constituyó así otra de las estrategias de la política informativa del franquismo. En cuanto a las emisiones de televisión, desde las instancias del Instituto de Cultura Hispánica se propuso que se enviasen a los destinos europeos de la emigración

¹⁵² «Nota informativa dirigida a los medios de comunicación por el IEE», C.d.E. (214), octubre de 1977, p. 41.

¹⁵³ Este periódico regional estaba dirigido por Ricardo Outeiriño Rodríguez y era financiado por Acción Social Católica S.A. A mediados de los años sesenta decidió lanzarse a producir una edición especial destinada a los trabajadores españoles en Alemania, uno de los principales destinos, junto con Suiza, de la importante emigración orensana de estos años. *La Región* se había venido publicando durante 25 años en la capital orensana, sin haber salido en todo este tiempo de los límites propios de la prensa regional. Sanz Díaz (2005), p. 1065.

¹⁵⁴ «Nota informativa dirigida a los medios de comunicación por el IEE», C.d.E. (214), octubre de 1977, p. 41.

¹⁵⁵ El IEE subvencionaba desde 1972 dos revistas más destinadas a los emigrantes: *Comunidad*, y *La Voz del Emigrante*, que aparecían 10 veces al año y tenían una tirada de 2.000 ejemplares, así como *España-70*, revista de periodicidad mensual publicada en Bélgica y que tenía una difusión de 2.000 ejemplares. «Nota informativa dirigida a los medios de comunicación por el IEE», C.d.E. (214), octubre de 1977, p. 41.

¹⁵⁶ Rodríguez de Valcárcel, Carlos María: «Carta del Director», C.d.E (1), enero de 1960, p. 3.

¹⁵⁷ Planteamiento de la política migratoria redactado por funcionarios del IEE y aunque sin fecha, posiblemente elaborado a principios de la década de los 70. AGA AISS-SRE 7411.

española copias de cada NO-DO, como se venía haciendo con Hispanoamérica.¹⁵⁸ Sin embargo, al no disponer todos los centros y asociaciones de emigrantes de un aparato de televisión, las emisiones radiofónicas en español fueron consideradas como un medio más eficaz para mantener vivo el contacto del emigrante con España. Por esta razón en abril de 1964 se aumentaron las frecuencias radiofónicas en que RNE transmitía la emisión «Mensaje de España» destinada a los emigrantes.

«Desde primeros de abril, «Mensaje de España» se viene transmitiendo, a través de la Radio Nacional, en tres frecuencias simultáneas, en lugar de una, como se venía haciendo. Se aumenta así la posibilidad de que pueda ser escuchado por todos los españoles residentes en cualquier punto de Europa. Son cinco horas diarias de programa, entre las 5,30 de las tarde y hasta las 10,15 de la noche. Mensaje de España ofrece a nuestros trabajadores en Europa toda clase de informaciones, reportajes y música española. Es un programa íntegramente español, para españoles. Se realiza en colaboración con el Instituto de Emigración y en su espacio «Correspondencia de los oyentes» se contesta a cuantas consultas son formuladas y se atiende a las peticiones de discos, libros, revistas y servicios diversos.»¹⁵⁹

El enorme éxito de estos programas radiofónicos en español condujo a las autoridades españolas a privilegiar y a vigilar este cauce informativo. Desde la agregaduría laboral alemana, por ejemplo, «se realiza una interesante serie de programas radiofónicos que, un día con otro, cubren la totalidad del territorio alemán.»¹⁶⁰ La vigilancia de las emisiones libres en español condujo a las autoridades franquistas a intentar censurar aquellos programas libres que no se adaptaban a los parámetros ideológicos del Régimen. En los informes sobre emigración de principios de los 70 se constata la existencia de «propaganda radiofónica dirigida a la politización de trabajadores españoles en Alemania y Holanda»¹⁶¹. En tales emisiones «algunas de ellas de carácter netamente marxista, se facilitan toda clase de noticias falsas o falseadas, de tipo totalmente negativo e injurioso y ofensivas para la Nación. Asimismo en ellas se desfigura la realidad española y se da la máxima publicidad a anuncios o convocatorias de manifestaciones antiespañolas o de reuniones dirigidas a recaudar fondos para actividades subversivas o ayuda a personas condenadas por los Tribunales de Justicia»¹⁶². En este mismo orden de cosas, a principios de los 60 *Radio France* empezó a programar una emisión semanal en gallego, catalán y euskera, pero las repetidas quejas ante las autoridades francesas del entonces embajador de España en París, José María de Areilza, hicieron que estas emisiones fueran retiradas de la antena.¹⁶³ Por lo general, los altos mandos del IEE propusieron diferentes soluciones:

«1ª) Obtención a favor de España de espacios análogos a los que la Radio holandesa concede a emisiones destinadas a Italia y Turquía. [...] Estos espacios se llenarían con cintas grabadas por Radio Nacional y Televisión Española.

2ª) Envíos masivos subvencionados de publicaciones y máxima protección a la prensa específicamente dirigida a los trabajadores emigrantes («7 Fechas» y edición europea de «La Región»).

¹⁵⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 6 del 17 de febrero de 1975, p. 6.

¹⁵⁹ «Radio Nacional de España: horario de emisiones», C.d.E. (53), mayo de 1964, p. 5.

¹⁶⁰ Informe general sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS-SRE 5971.

¹⁶¹ Nota-Resumen sobre los informes de emigración elevados al Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1970. ACMT Dep. 1, sin catalogar.

¹⁶² Nota-Resumen sobre los informes de emigración elevados al Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1970. ACMT Dep. 1, sin catalogar.

¹⁶³ Agradezco esta información a Ramón Chao, periodista encargado por aquel entonces de la emisión en gallego.

3ª) Utilización, mediante pago, de antenas de radios extranjeras que se escuchen en los países a los que se trata de combatir»¹⁶⁴

Por ultimo, la política informativa se completaba con «el envío de libros, discos, películas, que permitan conservar la noción de España y sentir su presencia».¹⁶⁵ Dentro de estas medidas, el envío de películas españolas contaba con gran éxito entre los emigrantes. Como el Agregado laboral en Alemania afirmaba, «tan intensa como interesante es la amplia labor difusora que mediante películas documentales (enviadas desde España) se viene haciendo en los distintos Centros dependientes de esta Agregaduría.»¹⁶⁶ Algo parecido ocurría con la Agregaduría belga, caracterizada por «la extensa labor realizada en cuanto a la exhibición de películas españolas entre nuestros emigrantes»¹⁶⁷. Ante el éxito de este tipo de soporte informativo, desde el IEE se iniciaron «conversaciones con la Dirección general de Cinematografía para montar un sistema de video-cassettes en Europa», añadiéndose que «también se han tomado contactos con la directiva de Cinespaña, empresa propiedad del Estado, para que pudieran grabarse en video-cassettes las películas españolas que interesasen con objeto de que pudieran pasarse en las Casas de España en pocas fechas.»¹⁶⁸

A pesar de todos estos esfuerzos en materia de política informativa, un informe de 1973 señalaba que «hasta la fecha puede decirse que los medios de difusión en Europa, concretamente, prensa, radio y televisión, que actúan sobre nuestros emigrantes, o bien están en poder de instituciones totalmente adversas a las estructuras políticas españolas, o de tener cierta autonomía y objetividad, son de duración e influencia tan reducida—pensemos en programas de televisión de diez minutos— que no permiten ejercer acción eficaz alguna.»¹⁶⁹

Los años de la Transición estuvieron marcados por la voluntad de despojar esta labor informativa de sus aspectos más propagandísticos, en un intento por democratizar la acción del Estado español hacia sus emigrantes. Se trataba, en palabras de los propios emigrantes, de terminar con las «*realizaciones tan españolísimas como Carta de España (...) y Siete Fechas*, o con el envío a Europa de *lo mejor del folklore patrio*, [con que se] pretendía *lavar el cerebro* de cientos de miles de españoles en el extranjero, con la inestimable colaboración de las ondas cortas de Radio Nacional de España.»¹⁷⁰ (en cursiva en el original)

La medida quizás más significativa al respecto fue la decisión del Director del IEE Francisco Condomines de retirar las subvenciones y suscripciones directas que se venían otorgando a los periódicos y revistas españolas anteriormente mencionados.¹⁷¹ Alegando que «en una sociedad pluralista no deben los organismos estatales favorecer determina-

¹⁶⁴ Nota-Resumen sobre los informes de emigración elevados al Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1970. ACMT Dep. 1, sin catalogar.

¹⁶⁵ Planteamiento de la política migratoria redactado por funcionarios del IEE y aunque sin fecha, posiblemente elaborado a principios de la década de los 70. AGA AISS-SRE 7411.

¹⁶⁶ Informe general sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS-SRE 5971.

¹⁶⁷ Informe general sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS-SRE 5971.

¹⁶⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 6 del 17 de febrero de 1975, p. 6.

¹⁶⁹ Nota-Resumen sobre los informes de emigración elevados al Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1970. ACMT Dep. 1, sin catalogar.

¹⁷⁰ «Agregados laborales», *El País*, 15 de septiembre de 1977.

¹⁷¹ Como se explicó más arriba, se trataba de las publicaciones siguientes: *Ya, Pueblo, el Alcázar, Mundo Hispánico, Marca, La Región, Comunidad y la Voz del Emigrante*, y *España-70*. Estas subvenciones y suscripciones gravaban el presupuesto del IEE en unos 35 millones de pesetas. «El Instituto Nacional [sic] de Emigración retira las subvenciones a la prensa», *El País*, 12 de agosto de 1977.

das tendencias ideológicas en perjuicio de otras», y añadiendo que «lo que no quiere el Instituto es que se siga tratando a los emigrantes como eternos menores de edad y se les imponga la recepción de determinadas publicaciones»¹⁷², se establecía que de ahora en adelante fuesen los organismos, asociaciones y centros de la emigración quienes dispusiesen de subvenciones destinadas a información, siendo éstas suscritas en los diferentes presupuestos y planes asistenciales.¹⁷³ Esta medida, muy contestada por los editores de prensa afectados, fue aprobada en agosto de 1977.

Otras políticas asistenciales del IEE.

Junto con las funciones de asistencia laboral, educativa e informativa, el IEE desarrolló una amplia gama adicional de políticas y acciones asistenciales, a través tanto de las agregadurías laborales como de los servicios centrales en Madrid y de las Delegaciones Provinciales del Instituto. El IEE colaboró también en determinados ámbitos con otros organismos e instancias, y de forma muy destacada con la Iglesia Católica, en la que el Instituto delegó *de facto* una parte importante de su labor asistencial.

Esta labor asistencial podía orientarse hacia el país de destino, como ocurría en el caso de la política de subvenciones a asociaciones de emigrantes, o en el de los programas de reagrupación familiar; o bien estar orientada hacia el país de origen, como es el caso de los cursos de preparación para emigrantes o las políticas de ayuda al retorno.

En este apartado se abordan las más importantes de estas políticas, completando así el panorama del asistencialismo del IEE a lo largo de sus treinta años de historia.

En conjunto se suele reconocer al Estado español una considerable relevancia en el desempeño de funciones orientadoras y asistenciales relacionadas con el retorno de los emigrantes, en especial cuando éste se producía desde Europa.¹⁷⁴ La ayuda al retorno del emigrante se contó, de hecho, desde el comienzo entre las políticas asistenciales del IEE. Ahora bien, la efectividad y relevancia de tal ayuda se vieron sometidas a importantes modulaciones en función de la evolución de la corriente de retorno y de las modificaciones de la política migratoria española.

Inicialmente, la política de retorno del IEE no pasó de ser una política de ayuda a la repatriación –es decir, del regreso definitivo realizado excepcionalmente bajo la tutela del Estado–, destinada exclusivamente a aquellos emigrantes –por regla general radicados en Iberoamérica– que no contaran con medios económicos suficientes para sufragarse su regreso a España. La ley por la que se creaba el Instituto Español de Emigración no mencionaba el retorno, sino las «repatriaciones extraordinarias» (art. 2º núm. 5) y los correspondientes «bonos de repatriación» que debían abonar las compañías navieras extranjeras cuando así lo determinara el IEE, y que constituían una de las fuentes de financiación del Instituto (art. 4º núm. 2).¹⁷⁵ La Ley de Bases de Ordenación de la Emigración

¹⁷² «El gobierno retira subvenciones a medios informativos», *Diario 16*, 12 de agosto de 1977.

¹⁷³ «El Instituto Nacional [sic] de Emigración retira las subvenciones a la prensa», *El País*, 12 de agosto de 1977.

¹⁷⁴ Vilar (2006), p. 192.

¹⁷⁵ Ley de 17 de julio de 1956, por la que se crea el Instituto Español de Emigración. Los bonos de repatriación fueron regulados por Orden de la Presidencia del Gobierno de 28 de noviembre de 1956.

de 1960 y la Ley de Ordenación de la Emigración de 1962 contemplaban igualmente el retorno de los emigrantes desde la óptica implícita de la repatriación desde Ultramar, lo que, en el contexto desarrollista en el que lo que interesaba era fomentar la emigración, y no el regreso de los emigrantes, eximía al IEE de articular una auténtica política de retorno.¹⁷⁶

Fue la Ley de Emigración de 1971 la primera en incluir provisiones a favor de los retornados, si bien con marcadas limitaciones, ya que en ella se declaraba que la acción protectora del IEE al emigrante se extinguía en el momento en que aquél regresaba definitivamente a España y, sobre todo, la nueva ley no obligaba al Estado a desarrollar una política activa de fomento del retorno.¹⁷⁷ Autores como Cazorla Pérez deducen de esta situación la inexistencia bajo el franquismo de una política de retorno que mereciera tal nombre, al no existir un dispositivo legal y organizativo que, desde los poderes públicos, apoyara activa y eficazmente a los españoles emigrantes que desearan regresar a su país.¹⁷⁸ Las políticas de asistencia al retorno más destacadas del periodo se concentraron en favorecer la canalización del ahorro de los emigrantes al interior de España, mediante la creación de la *Cuenta de Ahorro del Emigrante* (1970)¹⁷⁹, y en el intento de garantizar, por medio de acuerdos bilaterales, el disfrute de las pensiones y ayudas a las que el emigrante tuviera derecho al extinguirse su actividad en el extranjero, y que debía pagar el país adonde se hubiera emigrado. Las circunstancias especiales que concurrieron en los españoles en Marruecos al producirse la independencia de este país¹⁸⁰ motivaron, por otra parte, la adopción por el gobierno español entre 1962 y 1974 de medidas extraordinarias para facilitar la repatriación voluntaria de los mismos, canalizadas en gran parte por medio de la Agregaduría Laboral-Delegación del IEE en Rabat.¹⁸¹

Durante la Transición y la etapa democrática, en un contexto en el que se incrementaba el regreso de los emigrantes que durante las dos décadas precedentes habían salido con destino a Europa, la Administración del Estado y muy especialmente el IEE comenzaron a articular una política de retorno más efectiva. La nueva orientación se expresaba claramente en el artículo 42 de la Constitución de 1978, que indicaba: «El Estado velará especialmente por la salvaguarda de los derechos económicos y sociales de los trabajadores

¹⁷⁶ Martínez Cachero y Vázquez Mateo (1964).

¹⁷⁷ Ley 33/71, de 21 de julio, de Emigración (BOE 23/07/1971), y Decreto del Ministerio de Trabajo 638/72, de 9 de marzo, por el que se regula la repatriación de los españoles emigrados. Tales provisiones incluían la obligación del Estado a facilitar la reincorporación de los retornados a la vida laboral, las ayudas a su readaptación y formación profesional, el reconocimiento del derecho a prestaciones de la Seguridad Social, y la concesión de créditos y ayudas a la financiación a las empresas asociativas y cooperativas de emigrantes orientadas a la construcción de viviendas en España y al retorno definitivo a la patria.

¹⁷⁸ Cazorla Pérez (1983), p. 151.

¹⁷⁹ Oporto del Olmo (1992), pp. 86-93.

¹⁸⁰ González Pérez (1994).

¹⁸¹ Órdenes del Ministerio de Trabajo de 16 de julio de 1962 (BOE 17/08/1962), de 29 de noviembre de 1963 (BOE 5/12/1963) y de 4 de junio de 1966 (BOE 13/06/1966) sobre ayudas a la repatriación y emigración de españoles residentes en el Reino de Marruecos; Orden del Ministerio de Trabajo 11 de diciembre de 1970 (BOE 23/01/1971) sobre repatriación de españoles residentes en Marruecos; Decreto 794/74 de Presidencia del Gobierno, de 28 de marzo (BOE 29/03/1974) sobre medidas de ayuda a los mismos; y Orden del Ministerio de Trabajo 15 de abril de 1974 (BOE 18/04/1974) desarrollando el Decreto anteriormente citado, así como la Orden del Ministerio de Hacienda de 5 de abril de 1974 (BOE 12/04/1974) sobre forma y condiciones de crédito que los Bancos Hipotecario de España y de Crédito Industrial conceden a los españoles que se repatrien de Marruecos, la Orden del mismo ministerio de 30 de julio de 1974 (BOE 08/08/1974) sobre créditos a los agricultores repatriados de este país, y el Decreto 2870/74 de Presidencia del Gobierno de 26 de septiembre (BOE 12/10/1974), sobre reducción del servicio militar en filas a los mozos repatriados de Marruecos.

en el extranjero y *orientará su política hacia el retorno*»¹⁸². Ahora bien, el carácter puramente programático del enunciado y las dificultades económicas, tanto heredadas –debilidad financiera del Estado y específicamente del IEE– como recientes –crisis económica mundial, que afectó a España desde 1975, y en especial el elevado desempleo en el interior– acabarían limitando enormemente la efectividad real de la nueva política de retorno.

En desarrollo del artículo constitucional –pero también con cierta anterioridad–, el Estado español adoptó medidas¹⁸³ a favor de los retornados en el ámbito del empleo y del disfrute de las prestaciones por desempleo (1975, 1980 y 1981)¹⁸⁴; en el acceso a la vivienda social en propiedad (1977)¹⁸⁵; en la promoción de cooperativas de emigrantes retornados (1981); en la obtención de plazas en centros educativos estatales y no estatales (1977 y disposiciones anteriores); en el ámbito de la formación profesional (1980 y 1981); y en el ámbito de la sanidad (1981)¹⁸⁶, entre otras. El IEE era, en muchos casos, la instancia canalizadora de las ayudas y beneficios previstos a favor de los emigrantes que desearan retornar, tanto en su condición de entidad gestora de la Seguridad Social entre 1971 y 1978 y de organismo autónomo entre 1979 y 1985, como en su función de intermediario entre los emigrantes y otros organismos de la Administración española, y en especial del Fondo Nacional de Protección al Trabajo, que financiaba gran parte de las ayudas¹⁸⁷. Ello hizo del Instituto Español de Emigración el instrumento principal del Estado en lo que se podría denominar como política de retorno asistido.

Pese a la aparente amplitud de las medidas adoptadas y a la abundante publicidad que el IEE les proporcionó, la mayor parte de los emigrantes retornados consideraron que habían recibido muy escasa ayuda por parte del Instituto, y del Estado español en general, al momento del regreso, como reveló la investigación realizada por Cazorla Pérez en los años ochenta.¹⁸⁸ Los representantes de la emigración española exigieron reiteradamente durante la transición y en el periodo democrático a la Administración española, a través de sus asociaciones o de forma individual, la articulación de una política de retorno eficaz¹⁸⁹. Una po-

¹⁸² Destacado nuestro.

¹⁸³ Un resumen y breve valoración de las disposiciones que se relacionan a continuación, en Cazorla Pérez (1983), pp. 160-166.

¹⁸⁴ Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de febrero de 1975 (BOE 12/02/1975) sobre coordinación de la acción protectora en favor de los trabajadores en situación de desempleo, y Orden complementaria del mismo ministerio, de 30 de mayo de 1975; asimismo, la Ley Básica de Empleo, de octubre de 1980 (BOE 17/10/1980), y el Reglamento de prestaciones por desempleo de abril de 1981 (BOE 23/05/1981) contemplaban medidas específicas a favor de los emigrantes retornados. Por otra parte, la Orden del Ministerio de Trabajo de 25 de febrero de 1980 (BOE 01/04/1980) regulaba la bonificación de cuotas de la Seguridad Social a emigrantes retornados a la patria.

¹⁸⁵ Real Decreto 1.375/1977, de 2 de junio, sobre vivienda del emigrante (BOE 17/06/1977).

¹⁸⁶ Orden del Ministerio de Trabajo de 18 de febrero de 1981 (BOE 26/02/1981). En ella se reconocía que «en la realidad todavía existe un gran número de emigrantes españoles que a su regreso carecen de protección en materia de asistencia sanitaria» y se establecían medidas en «materia de asistencia sanitaria en el régimen general de la Seguridad Social en favor de los españoles emigrantes que retornan al territorio nacional.»

¹⁸⁷ Véase p. ej. lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social de 27 de marzo de 1981, sobre normas de aplicación del Plan de Inversiones de Protección al Trabajo para 1981 (BOE 30/03/1981), y en concreto en el Programa VII, «Ayudas a trabajadores emigrantes retornados».

¹⁸⁸ El 60% de los emigrantes retornados entrevistados declararon que nadie les había ayudado a retornar, aunque hubiera personas o instancias obligadas a ello; el 53,6% afirmó específicamente que el Gobierno español no les ayudó, aunque debería haberlo hecho. Cazorla Pérez (1989), pp. 94-97.

¹⁸⁹ La exigencia de una auténtica «ayuda al retornado» fue uno de los puntos destacados de las Jornadas de Estudio celebradas en Madrid en septiembre de 1977 por el influyente Movimiento Asociativo de Emigrantes Españoles en Europa, como indica Borreguero González (1981), p. 241.

lítica que todavía en 1982 era en gran parte un *desiderátum*, lo que hacía reivindicar a los representantes del I Congreso Democrático de Asociaciones de Trabajadores Emigrantes en Europa, reunidos en presencia del Director General del IEE, «el derecho del emigrante de retornar a España en condiciones dignas».¹⁹⁰

Si el apoyo eficaz al retorno fue una asignatura pendiente, de tardío desarrollo, dentro de la acción del IEE, la asistencia a la reagrupación familiar constituyó, en cambio, un ámbito pionero del asistencialismo del Instituto. Su articulación precedió incluso a la creación del IEE, dado que sus orígenes se remontan a la cooperación entre el gobierno español y el Comité Internacional para las Migraciones Europeas (CIME).¹⁹¹ El 4 de mayo de 1956 España se adhería a este organismo y pactaba, por acuerdo entre el IEE y el CIME, un primer Plan de Reagrupación Familiar de Emigrantes que fue renovado, con modificaciones, a lo largo de los años¹⁹², y en el cual colaboraban el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Dirección General de Asuntos Consulares, el Ministerio de la Gobernación, y la Comisión Católica Española de Migración. En virtud de esta cooperación, el gobierno español abonaba al CIME una contribución al coste del transporte marítimo por cada uno de los familiares de emigrantes a quienes el Comité trasladara desde España a países de Ultramar para reunirse con sus allegados.

Más allá de la labor asistencial de traslado de refugiados –como por ejemplo, el transporte de decenas de miles de cubanos llegados a España a partir de 1961 por medio de dicho Comité¹⁹³– y del transporte de españoles a países de América Latina en virtud de los programas de reagrupación familiar, el CIME –especialmente por medio de su Misión en España– colaboró con el IEE en labores como la canalización de ofertas de empleo y la organización del transporte de emigrantes españoles hacia Iberoamérica, tanto de manera general como en el marco de programas de emigración selectiva; en el desarrollo del programa de Becarios de Cooperación Social del Instituto Español de Emigración; o en los cursos de perfeccionamiento profesional de la Casa de América del IEE en Vigo.¹⁹⁴ La asistencia del CIME fue, en cambio, nula en el caso de la reagrupación familiar de los trabajadores emigrados a Europa, para los que el IEE quedaba obligado a atenerse a lo dispuesto en cada convenio negociado con los países de destino y a las sucesivas negociaciones y reuniones de las Comisiones Mixtas con representantes de la Administración de cada Estado en cuestión, siempre sobre una base estrictamente bilateral. En los años setenta el gobierno español consideraba seriamente su retirada del CIME, dado el escaso interés que había llegado a tener la participación en esta organización, a la luz de las cargas financieras que comportaba y su reducida capacidad para canalizar de forma ventajosa la emigración española a Ibero-

¹⁹⁰ Ponencia 5ª, «Política de emigración del Estado español. Convenios bilaterales», en Instituto Español de Emigración (1983), p. 156.

¹⁹¹ El CIME, con sede en Ginebra, fue una organización internacional creada en Bruselas el 5 de diciembre de 1951 con el fin de asistir la emigración y el reasentamiento de los desplazados y refugiados europeos hacia países de Ultramar. En 1987 adoptó el nombre de Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Sobre la historia del CIME/OIM, véase Ducasse-Rogier (2001). Véase también el capítulo 10 de esta monografía.

¹⁹² Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1957, sobre Plan de Reagrupación Familiar para 1958; Instituto Español de Emigración (1959b), p. 22.

¹⁹³ Entre 1971 y 1972 habían llegado a España 94.313 refugiados cubanos, de los que 59.500 se habían trasladado a continuación a Estados Unidos, 38.419 de ellos transportados por el CIME, según Gómez de la Serna (1974), pp. 728-729.

¹⁹⁴ Gómez de la Serna (1974).

mérica.¹⁹⁵ Finalmente el 1 de enero de 1978 se producía la salida de España como miembro activo de este organismo, pasando a ser desde entonces simple observador.¹⁹⁶

Otra modalidad asistencial desarrollada por el IEE, la formación del emigrante como preparación previa a su salida de España, estuvo orientada de forma preferente a la emigración hacia Europa. En este ámbito, el IEE organizó desde comienzos de los años sesenta cursos para emigrantes que se impartían en las Delegaciones Provinciales del Instituto ubicadas en las provincias con mayor emigración relativa. En estos cursos se transmitían, con una extensión que podía variar entre los 15 y los 45 días, informaciones sobre el país de destino, datos sobre las condiciones de trabajo en el mismo, unas primeras nociones del idioma, y otras enseñanzas que se consideraban de interés para el emigrante. Los más destacados fueron los denominados Cursos PASE (Preparación Ambiental y Social de Emigrantes), cuyo impacto fue sin embargo reducido, ya que sólo un porcentaje muy minoritario de emigrantes españoles acudió a ellos. En 1965, por ejemplo, se estima que algo menos del 8% de los emigrantes asistidos realizó previamente un curso del IEE, lo que equivale a menos de un 4% del total de españoles emigrados ese año.¹⁹⁷ Adicionalmente, el IEE puso en marcha ciclos de enseñanzas *ad hoc* en función de operaciones migratorias concretas, como los cursillos de formación para jóvenes solteras que emigraban a Australia en el marco de la *Operación Canguro*, y que se organizaron en colaboración con el CIME.¹⁹⁸

Complementando los dispositivos de apoyo a la salida del país y al retorno debe mencionarse la creación por el IEE de la Casa del Trabajador en Irún, concebida como un «hotel del emigrante» que ofrecía alojamiento y manutención a precios módicos, así como servicios de asistencia social y de asesoría laboral al emigrante a Europa, a escasos metros de la estación de ferrocarril, y que fue inaugurada en 1966.¹⁹⁹

Con una orientación diferente a los cursos de formación ya señalados, y en el marco de una cierta interpretación de la emigración selectiva de cuadros técnicos como modalidad de la ayuda al desarrollo, se creó en 1969 en el seno del IEE el Servicio de Becarios de Cooperación Social para América. Nacía este Servicio como «sistema de emigración temporal cualificada»²⁰⁰ que debía «facilitar a los países iberoamericanos los recursos humanos calificados que necesitan, para contribuir a dar efectividad a sus procesos de desarrollo económico-social».²⁰¹ En conexión con estos fines el IEE, por medio de su sección de Hispanoamérica y Brasil, estableció en Vigo la Casa de América, un centro de formación de instructores que una vez completada su formación desempeñarían su trabajo en Iberoamérica. En este centro se impartían enseñanzas metodológicas y científicas, en colaboración con el Programa de Pro-

¹⁹⁵ «Probable: España dejará de ser miembro de pleno derecho del CIME», C.d.E. (217), octubre de 1977, p. 42.

¹⁹⁶ Circular núm. 17/77 del Servicio de Emigración Cualificada y Cooperación Social, sobre finalización del trámite de emigración CIME-IEE, 28 de diciembre de 1977.

¹⁹⁷ Instituto Español de Emigración (1966b), p. 8.

¹⁹⁸ Factura del CIME al IEE por los gastos derivados de la impartición del 8º cursillo en Alcobendas (Madrid), 26 de octubre de 1962, ACMT Dep. 2 Sign. 32908. Sobre la emigración española a Australia, véase García (1999) y capítulo 10 de esta monografía.

¹⁹⁹ Bordona, C.: «La Casa del Trabajador de Irún, hotel del emigrante», C.d.E. (142), octubre de 1971, pp. 18-19.

²⁰⁰ El Servicio de Emigración Cualificada quedó recogido en la Ley de Emigración de 21 de julio de 1971 y fue regulado por Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de febrero de 1972.

²⁰¹ Instituto Español de Emigración (1970a).

moción Profesional Obrera (PPO) del Ministerio de Trabajo, así como una «formación humana, cultural y ambiental, concretada al país de destino».²⁰² Las limitaciones en la capacidad financiera del IEE y el declive de la corriente migratoria a Iberoamérica mantuvieron, en todo caso, el impacto de estas acciones dentro de unos límites modestos.

El conjunto de tareas desplegadas por el IEE en relación con la documentación y formación de trabajadores con vistas a la emigración experimentó una considerable contracción a mediados de los años setenta, debido a la drástica disminución del volumen de salidas desde España.²⁰³ Desde este momento, las labores formativas y educativas del IEE pasaron a focalizarse definitivamente en las necesidades en la población residente en el extranjero, y principalmente en las de la segunda generación, hacia la que se orientaron las políticas educativas —clases complementarias en español, bachillerato a distancia, escuelas españolas, etc.— ya indicadas en el anterior apartado.

Para tener una visión completa del panorama del asistencialismo ligado a la labor del IEE debe tenerse en cuenta adicionalmente, como avanzábamos, que el Instituto también delegó y compartió labores asistenciales con otras instituciones. La cooperación con la Iglesia Católica fue especialmente relevante y conoció diversas concreciones, siendo la más destacable la financiación de las Capellanías de Emigración establecidas, en estrecha colaboración con la Comisión Católica Española de Migración (CCEM), en los núcleos de población que contaban con mayor presencia de españoles dentro de los países de emigración. Tanto las actividades de las capellanías como las de la CCEM recibían financiación directa del IEE con cargo al capítulo de asistencia exterior. En 1974, por ejemplo, el IEE subvencionó con 10.080.000 pesetas a 105 capellanías españolas de emigración presentes en 15 países²⁰⁴ y con 3.845.000 pesetas las actividades de la Comisión Católica Española de Migración.²⁰⁵

En la concepción forjada en la etapa de la dictadura, el IEE confiaba en que la red de capellanías complementaría las labores asistenciales y de control ideológico de las colonias españolas en el extranjero, y especialmente en Europa donde, a diferencia de Iberoamérica, el idioma constituía una barrera que alejaba a los emigrantes de los establecimientos religiosos católicos del país de destino, y donde —en países y regiones de mayoría protestante— el acceso a estos establecimientos era especialmente difícil.

Las Capellanías, y las redes de asistentes sociales ligadas a ellas y a *Caritas*, asumieron desde el comienzo todo tipo de funciones que excedían la asistencia espiritual para entrar en el terreno de la asistencia social, económica, educativa y laboral, descargando con ello al IEE de cuantiosas tareas que habrían sobrecargado el presupuesto y la capacidad organizativa del Instituto, en caso de haber tenido que asumirlas directamente.²⁰⁶ Así, con matizaciones en función de factores como la estructura de prestaciones sociales de la sociedad de acogida o la propia personalidad de los capellanes individuales, puede afirmarse que las capellanías y los asistentes sociales dependientes de las mismas ejercieron amplísimas labores de información y asesoramiento a los emi-

²⁰² Instituto Español de Emigración (1972b).

²⁰³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 de 24 de febrero de 1977, p. 4.

²⁰⁴ Fernando Suárez González, Director General del IEE, a Javier Pérez de San Román, Director de la Comisión Católica Española de Migración, 5 de abril de 1974, ACMT Dep. 2 Sign. 32720.

²⁰⁵ Javier Pérez de San Román a Fernando Suárez González, 6 de julio de 1974, ACMT Dep. 2 Sign. 32720.

²⁰⁶ Comisión Católica Española de Migración (1967).

grantes en todo tipo de cuestiones sociales ante las sociedades de acogida, dispensaron socorros económicos y en especie en situaciones de necesidad, catalizaron iniciativas propias del movimiento asociativo de los emigrantes y complementaron, en suma, la función de las estructuras de asistencia social de los países de destino y del IEE. Junto a esta vertiente, el aspecto político de tal labor oscilaba entre las actividades de vigilancia de la colonia emigrante que asumieron algunos capellanes²⁰⁷ hasta el compromiso social de signo progresista que adoptaron otros²⁰⁸, lo que condujo ya desde los años sesenta, y especialmente en el periodo terminal de la dictadura franquista, a fricciones entre el IEE –y en especial los agregados laborales– y ministerios como el de Asuntos Exteriores y el de Trabajo, por una parte, y la Iglesia Católica, por otra.

La política de subvenciones a centros, hogares y asociaciones de emigrantes españoles en el exterior completaba la labor del Instituto y representaba una parte sustancial de los recursos destinados por el IEE a los Planes Asistenciales. Con esta política, el IEE fomentó un asociacionismo étnico que mantenía vivos los vínculos del emigrante con España, nutría la expectativa del retorno a la patria, y permitía ejercer una tutela y vigilancia política sobre las actividades de la colonia emigrada. El IEE distribuía estas ayudas mediante libramientos trimestrales a las embajadas y consulados, que a su vez canalizaban la financiación a los centros españoles, recompensando más generosamente durante la dictadura a los caracterizados por una tendencia apolítica o dócil con el gobierno, y castigando con la escasez de la subvención o con su exclusión a aquellos identificados con una línea crítica o antifranquista.²⁰⁹

Si en los años sesenta la principal realización del IEE en el ámbito del asociacionismo fue el fomento de los «Hogares» españoles, similares a muchos centros y asociaciones creados por los propios emigrantes, a partir de la Ley de Emigración de 1971 el propio IEE asumió la creación de Casas de España bajo su control directo.²¹⁰ Dirigidas por un funcionario del propio Instituto, las Casas de España se concebían como centros asistenciales del IEE que concentraban servicios laborales, económicos, educativos y culturales.²¹¹ En pocos años se alcanzó la cifra de diecisiete Casas de España, que experimentaron con el paso del tiempo las tensiones propias de la transformación del IEE y del sistema político español con el fin de la dictadura y el tránsito a la democracia.²¹² Creadas inicialmente bajo la óptica paternalista y del control político de los emigrantes, las Casas fueron escenario en la segunda mitad de los setenta de las fricciones entre un activo movimiento asociativo surgido en la emigración, que aspiraba a participar en su gestión, y las reticencias de una Administración que arrastraba las inercias propias de la etapa dictatorial.²¹³

²⁰⁷ Varios ejemplos en Olfers (2004), pp. 32-35.

²⁰⁸ Romano-García (1995).

²⁰⁹ «Instrumentos de la proyección cultural española hacia los emigrantes», ponencia de Raimundo Aragón Bombín en las *Jornadas «Cultura y Emigración»* del PSOE, Madrid, 4 y 5 de diciembre de 1987, ACMT Dep. 2 Sign. 10346.

²¹⁰ Resolución de la Dirección General del IEE de 14 de febrero de 1973 sobre la creación de Casas de España.

²¹¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 3 del 24 de noviembre de 1972, p. 9.

²¹² El IEE creó Casas de España en Alemania (Frankfurt, Múnich, Hannover, Bonn y Gütersloh), Bélgica (Lieja, Mons y Amberes), Suiza (Zúrich, Berna y Ginebra), Holanda (Utrecht), Francia (París), Noruega (Oslo), Argentina (Buenos Aires), Estados Unidos (Nueva York) y Bolivia (Santa Cruz de la Sierra).

²¹³ «Instrumentos de la proyección cultural española hacia los emigrantes», ponencia de Raimundo Aragón Bombín en las *Jornadas «Cultura y Emigración»* del PSOE, Madrid, 4 y 5 de diciembre de 1987, ACMT Dep. 2 Sign. 10346.

Las tensiones en torno a las Casas de España, que se prolongaron en ocasiones hasta el cierre de las mismas, fueron una expresión más de las dificultades que atravesó el IEE a partir de 1975 a la hora de afrontar el reto de la democratización de las estructuras de participación de los emigrantes en la gestión de las políticas migratorias, y de forma muy especial en las políticas asistenciales.²¹⁴ La creación de las Juntas Consulares en Europa, a partir de 1978, y de los Consejos de Residentes en el Exterior a partir de 1986, ambos con la importantísima función –entre otras– de distribuir los fondos destinados a los planes asistenciales (y con ello las subvenciones a las asociaciones y centros de emigrantes), fueron las principales respuestas articuladas por el Instituto en este ámbito a lo largo de la segunda mitad de los años setenta y en los años ochenta.

²¹⁴ Sobre las perspectivas de democratización de la política migratoria del IEE, véase MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 10 del 27 de abril de 1978, pp. 8-10.

5. MERCADO DE TRABAJO, POLÍTICA LABORAL E IEE

Gloria Sanz Lafuente

El papel que desempeñaron la interconexión de los mercados laborales y de capitales del sur, norte y centro de Europa y la liberalización de las políticas migratorias en el crecimiento industrial de la posguerra europea, se defendió de forma temprana por la OCDE¹ y apareció ya reflejado en la obra de Charles Kindleberger a finales de los 60.² Dentro de los elementos interpretativos que acompañan el estudio de la expansión económica posbélica en Europa, uno de los aspectos destacados ha sido la existencia de una amplia reserva de fuerza de trabajo subocupada en los países de origen de la emigración, que se volcó posteriormente en su mayoría en áreas escasamente cualificadas de la industria y del sector servicios en los países de destino³, además de en la agricultura en el caso de Francia.⁴ Estos flujos conectaron economías nacionales bien distintas.⁵ En los países de destino, tanto la idea de la reducción de la oferta de trabajo⁶, como la de la segmentación de mercados duales⁷ han sido instrumentos utilizados para explicar el crecimiento de la emigración después de la Segunda Guerra Mundial. También los efectos de los trabajadores emigrantes en los mercados de trabajo de los países de destino han sido analizados, entre otros, para el caso de la RFA.⁸

¹ OECD (1975) (1978).

² Kindleberger (1967). Un resumen en Torre Campo y Sanz Lafuente (2008), pp. 11-61

³ Tapinos (1974).

⁴ Hubscher (2005), p.369 y ss.

⁵ Ambrosius (2001), Zamagni (2001), p. 245

⁶ En el caso de la RFA, Abelshäuser (2004), pp. 289 y ss. En 1956, el propio Konrad Adenauer señalaba: «Sobre política interior habría que decir que el paro es algo malo pero también la falta de trabajadores puede llevar a consecuencias impopulares como por ejemplo el descenso de la producción, la reducción de la exportación y efectos sobre la política monetaria.» Kahlenberg (1998), p. 88. Argumentos similares aparecían en el órgano oficial de la principal organización empresarial de la RFA-Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände- a mediados de los sesenta. Sabel, A. «Ausländer im Blickpunkt». Der Arbeitgeber, 11/12, 1965, pp. 281-282. Siebrecht, V. «Unsere Ausländer-pro und contra!». Der Arbeitgeber, 11/12, 1965, pp. 286-292.

⁷ Piore (1979).

⁸ Para Bauer y Zimmermann (1996) los acuerdos bilaterales entre Alemania y varios países del sur «tenían como meta remediar la falta de fuerza de trabajo». El régimen de los Gastarbeiter «llevó al crecimiento de los ingresos totales de los nativos» pero esas ganancias se repartieron de forma muy desigual: «los trabajadores no cualificados perdieron y los cualificados y el capital como factor de producción ganaron». Las citas en Bauer y Zimmermann (1996), pp. 79 y 92. Hau subraya que el incremento de una oferta de trabajo sobre

En el caso de la emigración española después de la Segunda Guerra Mundial, la contribución al crecimiento económico de estos trabajadores expulsados de sus mercados de trabajo y los efectos de su emigración sobre ese mismo mercado, han sido objeto de estudio, dando lugar a varias interpretaciones, no siempre coincidentes. Por un lado, Carmen Ródenas matizó la influencia del fenómeno migratorio exterior en el mercado de trabajo en España debido, en especial, a la elevada tasa de rotación de los emigrantes y a la necesaria consideración de su situación laboral previa a la salida al exterior, ya que no siempre era de desempleo ni todos los que salieron eran activos. En este sentido, Ródenas apunta que «el principal resultado de la «liberal» política migratoria parece que consistió más que en articular un mecanismo para ajustar el mercado de trabajo, en la obtención de una fuente de divisas con las que financiar las importaciones.»⁹ María José Fernández Vicente ha mostrado el cambio operado en la percepción de la emigración desde los años cincuenta, al pasar de ser observada como algo negativo en los primeros años de la Dictadura, convirtiéndose posteriormente en una «baza del desarrollo».¹⁰ Ana Fernández Asperilla introdujo la idea de la «exportación de mano de obra»¹¹ como un mecanismo de regulación del mercado de trabajo interior y José Babiano ha subrayado cómo el proceso migratorio contribuyó a generar falsas y reducidas tasas oficiales de paro durante del Dictadura en la misma línea de lo que proponía Manuel Navarro López.¹²

la base de los exiliados de la RDA, de los refugiados y desplazados tras la Segunda Guerra Mundial y del desplazamiento interior campo-ciudad se complementó, además, con la llegada de trabajadores procedentes del sur de Europa. Esta es la razón para Hau por la que «pese a una tasa de paro inferior al 1% la presión sobre los salarios fue moderada» en la RFA. Hau (1994), p. 181.

⁹ Rodenas (1994), p. 92. En este sentido, y sobre la metodología empleada señala: «la influencia del conjunto de estos movimientos sobre el mercado de trabajo nacional debe ser tomada con cautela y debidamente matizada. La estrategia de fomento de la emigración exterior con carácter de provisionalidad que elaboran las autoridades españolas, no sólo produce una corriente de emigración, sino que genera paralelamente otra corriente, a veces muy intensa, de inmigración; retornos que se producen tanto en la medida en que los emigrantes satisfacen sus aspiraciones, como en la medida en que coyunturalmente aumentan las dificultades en el exterior. Asimismo, hay que tener en cuenta que no toda la población emigrante o inmigrante era población económicamente activa, y que dentro de ésta, no toda era desempleada. De este modo, si a las salidas se les restan las entradas y si al saldo final se le descuenta la población no activa y dependiente, posiblemente se esté más cerca de evaluar la magnitud real de los efectos del flujo migratorio exterior. [...] Así pues, bajo los supuestos adoptados, los resultados parecen apuntar que sólo al final del periodo, entre 1970 y 1971, el movimiento exterior es realmente eficiente, en el sentido de que contribuye a disminuir las tasas de desempleo en una coyuntura de la actividad económica relativamente favorable.» Rodenas (1994), pp. 89, 91-92.

¹⁰ Fernández Vicente (2006).

¹¹ Fernández Asperilla (1998).

¹² Babiano (2005), p. 215. «Pero este flujo de salidas vino a significar que, avanzada la década de los sesenta, de no mediar la emigración, se hubiesen alcanzado tasas de desempleo que triplicaban a las que entonces se registraron y que hubieran sido similares a las de 1976, cuando la recesión ya se había instalado en la economía española. En la misma línea argumental, algunos autores han dado por buenas posibles tasas de desempleo de 7.6 y 8.2 por ciento, para 1971 y 1972, respectivamente, en lugar de una tasa despreciable por su minúsculo volumen». También, sobre el tema, Manuel Navarro López, en 1981: «dado el modelo de desarrollo que se ha seguido en España desde 1960, la salida de estos trabajadores ha supuesto un alivio para la economía española ya que de otra forma hubieran sido potenciales parados forzados, con el consiguiente coste económico, social y humano. [...] [L]a actividad económica ha mantenido prácticamente niveles de pleno empleo (dejando a salvo la existencia de paro encubierto y subempleo), pero hubiera sido muy distinta la situación si no hubiera existido la válvula de escape de la emigración, aunque sólo sea contando el flujo migratorio asistido, esto es, oficial. Si se suma la emigración no asistida y los emigrantes de años anteriores, es decir, la población laboral española residente en el extranjero, la posible tasa de paro podría haberse duplicado.» Navarro López (1981), pp. 33-34. En la metodología empleada por Navarro López, se suman a las cifras anuales de parados las correspondientes a la emigración asistida permanente anual y se reelabora así una tasa de paro al alza «con emigración» y «sin emigración», entre 1961 y 1974.

En términos generales, un rasgo común de la historia laboral española fue la distancia existente entre la demanda y la oferta de trabajo, de manera que el subempleo y desempleo encubierto en la agricultura, el débil proceso de industrialización en algunas regiones y la presión de un excedente estructural del trabajo se combinó con procesos migratorios interiores y exteriores.¹³ Al analizar la labor del IEE hay que tener en cuenta que el fenómeno migratorio después de la Guerra Civil se puso en marcha antes de la fundación del IEE en 1956, en plena etapa de la economía autárquica, y que el IEE, como estructura administrativa continuó existiendo cuando esté flujo migratorio comenzó a disminuir en 1972 y se redujo drásticamente entre 1973 y 1975. La actividad administrativa del IEE como gestor de la emigración asistida abarcó un periodo muy extenso comprendido entre 1956 y 1984, que estuvo marcado por dos regímenes políticos bien distintos, por profundos cambios estructurales en el mercado de trabajo y también por la propia dinámica de flujos migratorios fuertes hasta comienzos de los 70 que se reducían posteriormente. El objetivo de este capítulo es situar la labor del IEE dentro de la política del Ministerio de Trabajo como instrumento de gestión laboral interior y de integración de España en el contexto internacional en el proceso de apertura de su economía entre el Franquismo y la Transición.

El IEE y la regulación del subempleo del desarrollismo en la Dictadura

En el ámbito de análisis de la emigración en términos estructurales, la teoría del sistema mundial subrayaba que es la penetración del capitalismo en sucesivas áreas la que genera movimientos de población, que estarían causados por esa misma expansión del sistema económico.¹⁴ El movimiento de población no se asocia solamente a la crisis de un sistema económico, sino también a su transformación y a la existencia de un crecimiento desigual y desequilibrado. Baste recordar que el momento de mayor expansión del fenómeno migratorio durante el Franquismo se produjo en un momento de elevadas tasas de crecimiento del PIB y que esa economía en crecimiento se convertía en expulsora de mano de obra escasamente cualificada y procedente de un grupo de regiones que acumularon los mayores saldos migratorios. Si los saldos migratorios muestran disparidades regionales, la renta nacional provincial entre 1955 y 1975, publicada por el BBVA, subraya que no todos crecían por igual ni todos lo hicieron sobre la base de un desarrollo económico, sino que algunos asistieron a una «convergencia por defecto» que tenía como base el fenómeno de la despoblación.¹⁵ Solamente Madrid, Cataluña, el País Vasco, Valencia y Baleares mantuvieron saldos migratorios positivos entre 1940 y 1950. Entre 1950 y 1960 tan solo Asturias se incorporó a este grupo, para salir la década siguiente y entre 1960 y 1970 solamente se incorporaron Navarra y La Rioja.¹⁶

¹³ Maluquer de Motes y Llonch (2005).

¹⁴ Sassen (1992).

¹⁵ En el proyecto del segundo plan de desarrollo, la idea del crecimiento de la renta de las provincias expulsoras de mano de obra aparecía recogido en términos cuantitativos, que se alejaban de la consideración de los problemas –envejecimiento, menor cualificación y eliminación de incentivos de inversión futura, por ejemplo, y las débiles bases reales de este crecimiento: «La intensidad de los trasvases de población y la emigración al exterior han permitido a las provincias emisoras acortar distancias en términos de renta per cápita con las provincias más adelantadas y obtener incrementos importantes en las rentas unitarias del trabajo». Presidencia del Gobierno (1967), pp. 55-56.

¹⁶ Alcaide (2007).

Introducido desde 1958 en el Ministerio de Trabajo, el IEE permaneció dentro de éste hasta su desaparición como institución autónoma y su transformación en dirección general, formando parte de lo que era columna vertebral de la política laboral del Estado. El papel que se otorgaba a una institución como el IEE en lo referente al mercado de trabajo varió profundamente a lo largo de este largo periodo. En gran medida, pueden observarse dos etapas que se corresponden con la Dictadura y con el posterior periodo de transición democrática. Entre finales de los 50 y la crisis del 73, el IEE trazaba su actividad como parte integrante del programa político del desarrollismo, representándose a sí mismo como una institución que contribuye a reducir el subempleo cuando gestionaba emigración al exterior y que, al administrar la movilidad, hace «más productivo» el factor trabajo en el exterior para la economía interior. En este incremento de la productividad se incluía no solo la reducción del subempleo, sino también, el incremento de las tasas de ahorro y la recepción de divisas por medio de las remesas. Detrás de estos argumentos económicos se encontraba, sin embargo, la realidad de una fracasada política económica durante la autarquía¹⁷ y detrás de la persistencia del fenómeno migratorio exterior hasta comienzos de los 70 estuvo también el crecimiento desequilibrado y desigual del desarrollismo.¹⁸ El cambio estructural (Cuadro 17) por sí sólo no habría sido garante del crecimiento, ya que entre 1955 y 1985 asistimos a unas coyunturas económicas bien distintas en el seno de ese cambio estructural.

Cuadro 17: Distribución sectorial del PIB y de la población ocupada 1959-1985						
	PIB (precios constantes)			POBLACION OCUPADA		
	1959	1975	1985	1959	1975	1985
Agricultura	21,6	6,7	5,4	42,0	21,9	17,4
Industria	29,9	30,8	24,8	19,8	28,0	24,1
Construcción	5,9	9,4	7,3	6,8	10,0	7,4
Servicios	42,7	53,1	62,5	31,4	40,1	51,1
	100	100	100	100	100	100
Fuente: 1979: Serrano Sanz y Pardos (2002), p. 379. 1975 y 1985: Rojo (2002), p. 406.						

El IEE se presentaba como un instrumento de la política laboral junto a la Dirección General de Empleo y esta colaboración quedaba plasmada en la resolución conjunta por la que se establecían las normas para la ejecución sobre contingentes emigratorios.¹⁹ El papel reservado al IEE en el nuevo contexto económico que se atisbaba a finales de los años cincuenta lo resumía Florentino Díaz-Reig, subdirector del IEE, en una ponencia presentada el II Congreso de la Emigración Española a Ultramar y publicada en 1960. El objetivo general era la movilidad de la población –interior y exterior– como instrumento

¹⁷ Barciela (2003).

¹⁸ González (1979).

¹⁹ Resolución conjunta de las Direcciones Generales de Empleo y del Instituto Español de Emigración por la que se establecen normas para la ejecución de lo previsto sobre contingentes emigratorios (BOE 13/05/1961).

del desarrollo y en estrecha relación con lo propuesto por el Consejo Económico y Social²⁰, que señalaba explícitamente la necesidad de «una política de ordenación y fomento de la emigración» lo que en definitiva significaba, la liberalización controlada²¹ que pervivió hasta 1973. Pero, ¿cómo se materializaba esa contribución al desarrollo de la emigración y del IEE como gestor de la misma?

La tesis de la ponencia de Díaz-Reig entroncaba con la idea de que «la emigración mantenida en el nivel indicado (2 por mil anual de la población española (sic) venía a reducir el porcentaje de inversiones llamadas demográficas» considerando estas futuros gastos del Estado.²² En segundo lugar, debía reducirse la población dedicada a la agricultura para contribuir a un «aumento de su productividad» y se cifraban los «excedentes» en 800.000 trabajadores. A finales de los 50, coincidiendo con la puesta en marcha del IEE, se abogaba por la transferencia de activos de la agricultura a otros sectores y se partía de la idea de la eliminación de una reconocida subocupación agrícola que se cifraba en 750.000 personas. En este contexto, teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo de la población e incluso considerándose en el texto el aumento del trabajo de la mujer²³, se estimaba una creación de 2 millones y medio de empleos hasta 1972 y un necesario contingente emigratorio de millón y medio.²⁴ La emigración laboral se convertía en «excedente económico-demográfico»²⁵ así como en un regulador económico, que se observaba como deseable. En el «balance económico migratorio» expuesto por Díaz-Reig, el posible coste de formación del emigrante hasta el momento de partir se compensaba con las remesas enviadas.

La ponencia de Díaz-Reig resulta interesante por convertir a la emigración y al IEE en una parte de la política laboral y de desarrollo de la Dictadura, pero presenta a su vez varios problemas al ser observada sobre la base de los resultados conocidos de esta política. Por un lado, las predicciones de emigración de finales de los años 50 fueron superadas por el flujo migratorio real, estimado en más de dos millones de personas por Ródenas y Puyol Antolín.²⁶ Incluso otros autores elevan esta cifra al usar datos de inmigración de los países de destino en Europa.²⁷ Sobre la base de estos datos, el 50% de la oferta de trabajo exterior desde España fue «regulada y utilizada» oficialmente en sus re-

²⁰ Algunos de sus trabajos eran elaborados por Antonio Robert: Consejo Económico Sindical Nacional (1957), Robert (1958) y en especial, por los estudios sobre desarrollo económico publicados por el Instituto de Cultura Hispánica. Instituto de Cultura Hispánica (1956).

²¹ Así Díaz-Reig señalaba: «Salvo excepciones, los recursos naturales, y particularmente el suelo, son inamovibles; el capital para inversiones es transferible; el progreso técnico, transmisible, y las fuerzas laborales, trasladables. De lo cual puede colegirse que, en caso de precisarse un reajuste, habrán de ser los factores económicos más o menos móviles los que se desplacen hacia el factor fijo, aunque también manteniendo una cierta proporcionalidad o equilibrio entre ellos.» Díaz-Reig (1960), p. 16.

²² Díaz-Reig (1960), p. 27.

²³ Paris Eguilaz (1957).

²⁴ Díaz-Reig (1960), pp. 30-31.

²⁵ Este excedente no solamente se valoraba en términos económicos sino también sociales al señalarse que «constituyen un fuerza perturbadora con impulsión belicosa». La reducción de la presión sobre el empleo o sobre la vivienda también fueron otros aspectos subrayados. Díaz-Reig (1960), p. 39 y 56.

²⁶ «Aún así, Puyol Antolín [...] estima que desde 1960 a 1973 las salidas reales de españoles no debieron estar lejos de los dos millones de personas, los retornos cerca de millón y el saldo migratorio neto en torno a otro millón, incluyendo activos y dependientes.» Rodenas (1994), p. 82. La referencia de Puyol Antolín en Puyol Antolín (1988), p. 70.

²⁷ Cardelús y Pascual (1979), p. 295.

laciones con los países europeos y la otra mitad fue determinada por la propia relación entre la oferta –las decisiones de los emigrantes– y la demanda –empresas alemanas, francesas y suizas principalmente–, en el marco de unas políticas de liberalización de la emigración. Por otro, el crecimiento vegetativo de la población fue superior al de la creación de empleo de la economía del desarrollismo. Entre 1955 y 1975, la tasa anual de crecimiento de la población fue de un 1% frente a la creación de empleo que creció por debajo, a un ritmo del 0.7% anual.²⁸ Si bien se ha subrayado un incremento de la productividad del trabajo entre 1950 y 1973, el empleo creado se volatilizó con celeridad en la crisis industrial posterior a 1973²⁹ alcanzándose una tasa de desempleo del 21% en 1985. En resumen, primero, salieron más trabajadores al exterior hasta 1973 de los que se esperaba a finales de los años cincuenta; segundo, la fase de crecimiento del desarrollismo creó menos empleo del que demandaba el propio incremento de la población y además, lo creó en mayor medida en el sector servicios y en la construcción que en el industrial;³⁰ y, en tercer lugar, la fase de la crisis posterior lo destruyó con mucha celeridad pese a haberse incrementado la productividad del trabajo.

Por otro lado, más allá de la ponencia de Díaz-Reig, orientada a establecer una vinculación del IEE con el instrumental burocrático del desarrollismo dentro el Ministerio de Trabajo, en la base de los desplazamientos exteriores, en especial de las generaciones nacidas entre los años 30 y comienzos de los 50, se encontraba una difícil situación del mercado de trabajo en España³¹, que no aparecía detallado en la ponencia de Díaz-Reig con tanta profusión de datos como su positivo «balance económico de la emigración». Las dificultades coyunturales generadas por el ajuste del Plan de Liberalización y Estabilización³², el elevado nivel de subempleo³³, las diferencias salariales con los países del norte de Europa y el intento de aceleración por parte de los trabajadores emigrantes de su ciclo de vida patrimonial, mediante una estancia, el ahorro y el pronto retorno formaban parte de estos movimientos. En medio se situó un entramado administrativo e informativo, el del IEE, tendente a la liberalización controlada de la emigración en la línea de otros países³⁴ y junto al que actuaron también las redes de emigración.

Una dimensión fundamental de la actividad laboral de un determinado sistema económico consiste en el volumen de trabajo potencialmente disponible y que no se incorpora a la dinámica económica de una manera efectiva por la falta de correspondencia

²⁸ Fundación BBVA (1999), p. 63. Ver Toharia (1998) p. 8.

²⁹ Citando a Ark (1996), en Torre Campo y Sanz Lafuente (2008).

³⁰ Esteve (1980), p. 427.

³¹ Babiano (1995), Gálvez Muñoz (2006), Soto Carmona (2003), Vilar Rodríguez (2004) y (2008).

³² «Es evidente que el movimiento migratorio exterior, tan acusado durante los años que van desde 1959 hasta 1964, responde a unas condiciones económicas y de empleo internas poco satisfactorias.» Presidencia del Gobierno (1967), p. 43. También sobre el incremento del paro con el Plan de Estabilización García Fernández (1965).

³³ El subempleo ha sido asociado al empleo «informal» en países en vías de desarrollo pero también puede darse en países con una economía desarrollada en mercados de trabajo formales. Joan Robinson utilizó este término en 1937 anticipando en él la noción de «paro encubierto» de los años treinta. Existen plurales definiciones del término. La más general es la que alude a la existencia de un sector en el mercado de trabajo con condiciones de trabajo duro y con elevadas jornadas laborales en ocupaciones de baja productividad y salario por un limitado acceso a un mercado de trabajo más regulado, más productivo y mejor remunerado. Deane y Kuper (1992), pp. 199-200. En términos de la economía neoclásica, se trataría de una reserva subutilizada y escasamente productiva, que la emigración ponía en funcionamiento productivo en los países de destino.

³⁴ Hatton y Williamson (2007), pp. 220-221.

entre la demanda y la oferta de trabajo, es decir, el paro forzoso. Si nos acercamos a las tasas oficiales de paro durante el desarrollismo encontraremos una situación de pleno empleo, que contrasta con las numerosas alusiones cualitativas a la existencia de un elevado nivel de subempleo en documentos técnicos, como eran los de los Planes de Desarrollo o en declaraciones y escritos de responsables del Ministerio de Trabajo de la Dictadura. El director de empleo, Manuel Alonso Olea, señalaba en 1963: «España no se puede permitir el riesgo de paros forzosos masivos. En tal sentido cualquier solución es buena –incluida la de la emigración–, no ya para la comunidad sino para el propio emigrante [...] La emigración es un mal menor frente al infinitamente mayor del paro forzoso.»³⁵

Las relaciones entre emigración y un exceso de oferta de trabajo en el mercado eran ampliamente expuestas por los contemporáneos y gestores del proceso migratorio como Álvaro Rengifo Calderón, director del IEE en 1965, que consideraba la emigración como «una válvula de seguridad» que mostraba, además, cómo «el concepto territorial es estrecho para designar un conjunto económico plenamente activo».³⁶ Argumentos similares encontramos en el caso de Juan Manuel Villar Mir, ministro de Trabajo en 1965, al considerar la emigración útil para el país. La preocupación de García de Saéz, director de IEE y del agregado laboral Luis Enrique Sorribes en su visita a Anton Sabel en la RFA en 1966 era la posibilidad de seguir enviando contingentes pese a la crisis.³⁷ En resumen, y aunque si se elabora un coeficiente de correlación entre emigración asistida y las tasas oficiales de desempleo registradas éste es de 0.659, no podemos obviar que detrás de las salidas se encontraba, entre otras motivaciones, un subempleo no registrado.³⁸

Fue esta constatación la que llevó al IEE a elaborar tasas de paro provinciales en 1965, que eran muy desiguales y que superaban la tasa oficial de ese mismo año (1,7%). Así, Zamora y Orense presentaban un 10% y Cádiz y Jaén, un 6,2% y un 5,2% respectivamente.³⁹ En 1965 se reconocía en las actas del Consejo del IEE, que el subempleo era superior a lo que se había pensado y que las tasas de creación de empleo debían tener en cuenta el incremento de la población y la mano de obra en Europa. En el mismo sentido,

³⁵ Citado en Sanz Lafuente (2006), p. 30.

³⁶ Rengifo (1966), pp. 11 y 13.

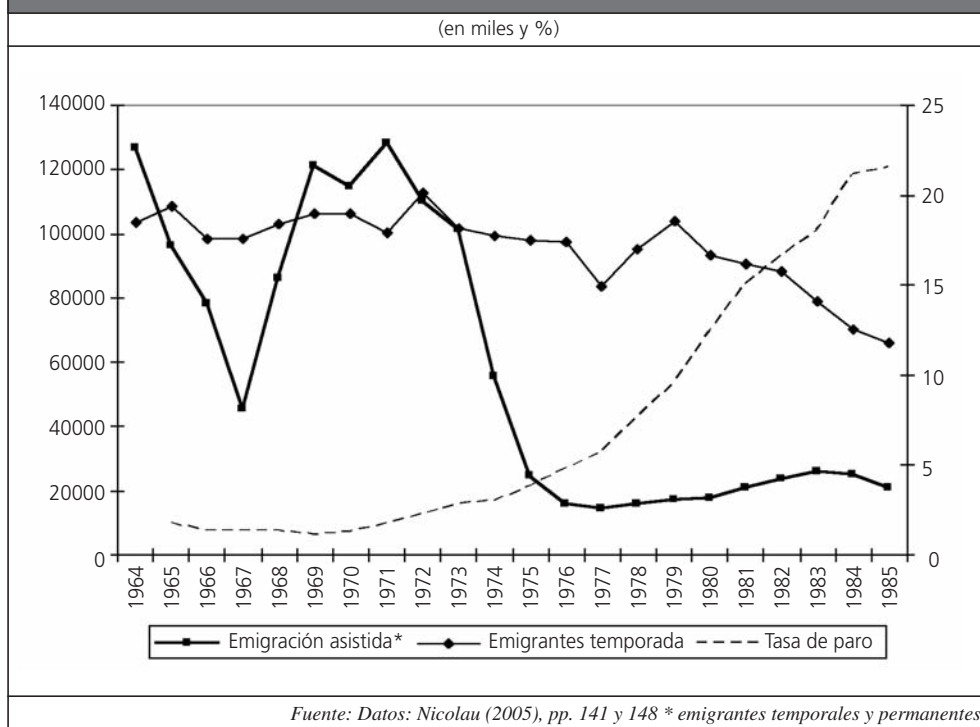
³⁷ BA B 119/ 3067B1, Besuch des Generaldirektors des spanischen Auswanderungsamtes García Saíz am 17.11.1966. También en el exterior se recogían estas ideas. Si tomamos como referencias las Declaraciones del Director de la Oficina de Colocación de Nuremberg en 1966, Helmut Weicken, éste señalaba en relación con la emigración: «Esto significa que la economía española no va a estar en condiciones de absorber este crecimiento de la población, y que no es posible comenzar una racionalización en el agro al mismo tiempo que la correspondiente industrialización. En vista de ello se ha planificado que una cantidad de mano de obra vaya al extranjero. [...] No puede ponerse en duda que el Gobierno Español continúa interesado en la contratación de su mano de obra e incluso en un aumento de los contingentes». Helmut Weicken, «Cinco años de emigración española a Alemania» en Deutscher Caritasverband e.V. (1966): Acta del quinto cursillo anual para los asistentes sociales en cargados de la asistencia a los trabajadores españoles en la República Federal de Alemania 1966, Friburgo de Br., p. 45.

³⁸ Sobre el elevado nivel de subempleo y la necesidad de considerar el incremento de la población para elaborar cifras fiables de creación de empleo «Esta evolución [de la población activa por sectores] teniendo en cuenta el control, aunque relativo del Instituto sobre la emigración, en dependencia a las indicaciones de la política de empleo, refleja que el grado de subempleo de la estructura económica española era superior al previsto. Las tasas de creación de empleo en los diferentes sectores deben ser tenidas en cuenta conjuntamente con el excedente demográfico y con la reserva de mano de obra que constituye el volumen de trabajadores en Europa.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 12 del 27 de enero de 1965, p. 8.

³⁹ Instituto Español de Emigración y Ministerio de Trabajo (1966), p. 47.

el IEE contabilizó en 1966 la población activa española residente en el extranjero. En el caso de Europa esa población ascendía a 958.460 personas y en América Latina llegaban a más de 800.000.⁴⁰ Si tomamos como referencia la población activa de 1966 en España –12.448.000 personas– esa población activa española en Europa representaba un 7,6% de la misma y la residente en América Latina un 6,4%. En definitiva, el IEE estimaba que los activos residentes en el exterior representaban alrededor de un 14% los activos registrados en España. Aunque, lógicamente todos estos activos no estuviesen en paro, si hacemos un «pequeño juego» y sumamos solamente la mitad de estos activos en el exterior a la población parada registrada en España en 1966, estos hubieran incrementado la cifra de paro del 1,3% al 8,3%, es decir, que la tasa de paro sería seis veces superior a la registrada.⁴¹

Gráfico 2: Evolución de la emigración asistida y de la tasa oficial de paro 1964-1985



⁴⁰ Ministerio de Trabajo (1967), p.57.

⁴¹ En los estudios elaborados hasta la fecha para evaluar el impacto de la emigración en la tasa de paro interior se han utilizado dos metodologías. Navarro López añade a la cifra anual de parados las correspondientes a la emigración asistida permanente anual y se reelabora así una tasa de paro al alza «con emigración», entre 1961 y 1974 frente a la tasa oficial registrada (ver nota 12). Carmen Ródenas presenta una metodología más elaborada al considerar salidas y retornos anuales, es decir, a las salidas se les restan las entradas y al saldo final se le descuenta la población no activa y dependiente (ver nota 9). La posibilidad que contemplamos en esta opción es considerar ese impacto, no a través de la salidas como Navarro López ni de las salidas menos los retornos anuales y la observación de la población activa que incluían esas salidas anuales como Carmen

Si sobre la existencia del subempleo no hay ninguna duda, cuantificarlo con datos seriados es difícil, no solamente porque no se publicaban estadísticas oficiales más allá de los informes, sino también, porque en los análisis convencionales de desempleo se utilizan documentos estadísticos que dependen de la declaración de los interesados, que son los que generan un paro estadístico y registrado, en el que los «subempleados» no se incluirían. Hay dos aspectos a tener en cuenta. En primer lugar y al igual que ocurre con la tasa de actividad femenina, tanto de forma previa como durante los años 50, 60 y 70 existe un subregistro estadístico del paro, debido a la inexistencia de una gestión oficial del desempleo y de la figura del parado con derechos a percepciones pecuniarias. En segundo lugar, no se define la figura del subempleado ni se elabora una estadística oficial del subempleo, pese a que el término recorre informes del IEE, las declaraciones oficiales o aparece en los documentos de los planes de desarrollo. Si aceptamos el subempleo como un verdadero «paro encubierto», debemos acudir en definitiva, a lo cualitativo.

Una posible estimación indirecta de este «subempleo» podría elaborarse a partir de las demandas provinciales de empleo en el exterior (Cuadro 18), que se registraban en el IEE. No obstante, esta estimación presentaría numerosos problemas. El principal estriba en una identificación entre «emigrante exterior» y «subempleado», que excluye la consideración de la existencia de fenómenos migratorios entre trabajadores ocupados o incluso entre sectores no activos, que buscaban la reagrupación familiar y que hace del subempleado un potencial emigrante. El segundo procede de la vinculación espacial del demandante de empleo en el exterior, ya que el doble desplazamiento interior de muchos trabajadores –de su lugar de origen a un centro urbano de otra provincia, por ejemplo– desviaría una parte del subempleo a zonas de concentración de la emigración interior, como es el caso de Madrid, Vizcaya, Barcelona o de Guipúzcoa como zona fronteriza, en detrimento de las zonas de origen. Finalmente, existe otro problema añadido. Este no es otro que la propia confianza que ofrecen los datos compilados por el IEE, ya que existen alusiones indirectas al interés por fomentar la emigración desde provincias concretas, mientras se reducía en otras por problemas relacionados con sus mercados de trabajo. Este hecho podría haber derivado en la existencia de una demanda de empleo exterior no recogida en los datos en algunas provincias.⁴² La concentración de demandas en una serie de provincias es significativa.

Ródenas sino por medio de las cifras de población activa española anual en el exterior. La dificultad estriba en la falta de series anuales completas y también en la presencia, en el caso de América del Sur de emigrantes de segunda generación. En el caso de la emigración continental serviría pero tampoco puede llevarse a fechas posteriores a los años 70, al poder incluirse en estas cifras de activos en algunos países, hijos de emigrantes de segunda generación.

⁴² En los informes anuales de la Comisión Alemana en Madrid se señalaba que existía la sospecha, de que el IEE no buscaba la emigración desde zonas como Asturias, Vizcaya, Guipúzcoa, Álava y Barcelona por razones relacionadas con la demanda de mano de obra cualificada en estas zonas y que el IEE había excluido también a las regiones mineras para la contratación a la RFA. Si en algunas zonas había restricciones, en otras no ocurría lo mismo: Andalucía, Galicia, Castilla, Extremadura y Murcia se consideraban en el mismo informe las zonas de expulsión de mano de obra en España. BA B119/3067B2 Carta de la presidencia del BAVAV al agregado laboral español en Bonn, Sr. Sorribes, 29.06.1969. B119/3016 Deutsche Kommission in Spanien. Erfahrungsbericht 1970. Sanz Lafuente (2009). También Sanz Díaz (2004).

Cuadro 18: Promedio de las demandas mensuales de empleo en el exterior registradas por el IEE en las diferentes provincias 1964-1973

Provincia	Promedio	Provincia	Promedio
Sevilla	5.591,0	Santander	815,3
Cádiz	5.275,5	León	786,2
Granada	5.056,2	Salamanca	665,3
Malaga	4.797,0	Valladolid	597,5
Cordoba	4.513,3	Navarra	557,8
Orense	3.617,7	Avila	534,8
Huelva	2.949,3	Alicante	485,3
Jaen	2.936,2	Lugo	428,3
Badajoz	2.436,2	Ciudad Real	424,5
Murcia	2.432,7	Melilla	389,8
Madrid	2.276,2	Zaragoza	329,2
Pontevedra	2.275,0	Ceuta	299,6
Almería	1.883,5	Segovia	254,5
Barcelona	1.792,8	Oviedo	253,5
Coruña La	1.432,8	Teruel	216,0
Valencia	1.306,8	Baleares	146,0
Albacete	1.303,5	Burgos	79,5
Castellón	1.239,2	Gerona	76,2
Palencia	1.213,0	Guadalajara	59,0
Santa Cruz de Tenerife	1.076,2	Cuenca	57,8
Cáceres	1.042,7	Tarragona	12,3
Guipuzcoa	1.041,7	Soria	12,0
Toledo	937,5	Logroño	10,8
Vizcaya	916,2	Huesca	2,7
Zamora	855,5	Lerida	1,7
Palmas Las	822,8	Alava	1,3

Fuente: Ministerio de Trabajo (1967), pp. 62-63, Ministerio de Trabajo (1966), pp. 64-65, Ministerio de Trabajo-IEE (1974), pp. 74 y 215, Ministerio de Trabajo (1969), pp. 122-125.

Aun teniendo en cuenta las limitaciones de la identificación de «emigrante» y «subempleado», resulta de interés observar cómo la dinámica mensual de las demandas de trabajo en el exterior es cercana a la del ciclo agrícola y al del turismo en sus promedios, entre 1964 y 1973. Juan Miguel Villar Mir así lo observaba así en 1967 al señalar: «Es sobre todo la situación de nuestra agricultura lo que cada año determinará decisivamente la tendencia de nuestra emigración.»⁴³ En este contexto, la labor del IEE como receptor de ofertas en el exterior no dejó de presentar problemas y tensiones en los mercados de trabajo provinciales. Si bien la institución intentaba mostrarse como un sistema aséptico de información y canalización del empleo en el exterior⁴⁴, la relación con las Delegaciones Provinciales se convertía en un aspecto central en los procesos de selección e información sobre demandas y la situación del mercado de trabajo.⁴⁵ Esta labor se desarrollaba en medio de tensiones entre la labor

⁴³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 114 del 16 de enero de 1967, p. 1.

⁴⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 13 del 18 de enero de 1966, p. 5. Rengifo Calderón (1966), p. 6

⁴⁵ Martínez Cachero y Vázquez Mateo (1964), p. 44.

de reclutamiento del IEE y los mercados de trabajo provinciales subrayándose, en 1963, que el IEE no quería «fomentar la emigración» pese a las acusaciones.⁴⁶

Si bien otros factores relacionados con la situación del empleo tuvieron su influencia, no cabe duda de que la evolución del salario fue otro de los ejes sobre los que también descansó el movimiento migratorio.⁴⁷ En lo que se refiere a los salarios, la historiadora Margarita Vilar, ha establecido en su análisis sobre el mercado de trabajo del primer Franquismo, cómo se optó por un modelo intensivo en trabajo, el factor más abundante y barato en una etapa autárquica, y se impulsó la difusión de este sistema de remuneración que combinaba salarios legales insuficientes con pagos subsidiarios por medio de la concesión de ayudas y un férreo control de la mano de obra, en medio de la eliminación de sistemas representativos.⁴⁸ La Dictadura supuso además una involución de los salarios de manera que hay que esperar hasta la década de los 60 para asistir a un crecimiento de los mismos. Tomemos como referencia una base 100 para el salario real masculino en el sector agrario en 1964. Pues bien, el nivel del salario agrario alcanzado en 1935 no se recuperó hasta 1963.⁴⁹ El mayor flujo de emigración a Europa se produjo cuando salarios comenzaron a crecer pero partiendo de una base de 1935. De ahí que ese incremento salarial no generase por sí solo un descenso de la emigración. Esto significaba, amplias diferencias con los países del centro y del norte de Europa que también operaron estimulando estas salidas. Los economistas saben muy bien que no es fácil metodológicamente elaborar paridades de poder adquisitivo y tal vez por ello no disponemos de series históricas comparativas.⁵⁰ Si que disponemos, por ejemplo, de costes salariales unitarios del conjunto de la economía en diversos países, que aparecen recogidos en las Estadísticas Históricas de España por Jordi Maluquer y de Monserrat Llonch. Las diferencias entre países de destino (Francia y Alemania) o de origen (Italia y España) son más que significativas así como las tendencias en el crecimiento.⁵¹

⁴⁶ «Los delegados del Instituto deben tener siempre presente que no están obligados a reclutar los cupos señalados en su provincia, sino simplemente a publicar estas ofertas y dar la información pertinente sobre las mismas». Más adelante añadía: «Se nos achaca en el extranjero que se ponen obstáculos a la emigración y en el interior que la fomentamos», García Trevijano (1963) p. 47

⁴⁷ Instituto Español de Emigración (1967), MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 8 del 18 de diciembre de 1962, p. 3: «En cuanto a Alemania, en este momento el movimiento emigratorio es el más importante y puede decirse que existe una cierta psicosis movida por un salario más elevado».

⁴⁸ Maluquer y Llonch (2005), ver también Gálvez (2006).

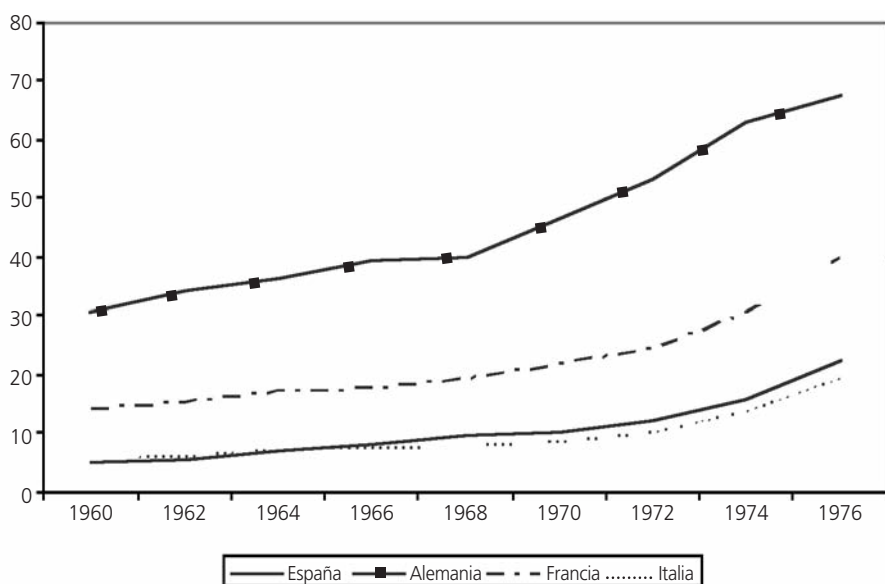
⁴⁹ Vilar Rodríguez (2004) y (2008).

⁵⁰ El sociólogo, Pedro Bustinza Ugarte, publicó en 1958 una investigación, comparando el poder adquisitivo de los salarios en Bélgica, Italia, España y el Reino Unido. El estableció una dieta diaria en cada uno de estos países y analizó el número de horas que era necesario trabajar para pagar el coste de esa dieta. Los resultados eran significativos: los obreros cualificados españoles debían trabajar 2.28 horas. Los belgas 1.71 y los ingleses 1.78. Si de los cualificados nos vamos a los no cualificados el obrero en España debía trabajar 3.12 horas, en Bélgica 2.09 y en el Reino Unido 2.10. Bustinza Ugarte (1958).

⁵¹ Si de los datos cuantitativos nos vamos a los cualitativos la idea de la diferencia salarial como motor de emigración estuvo presente «arriba», es decir, entre los representantes del Ministerio de Trabajo y «abajo» entre los emigrantes. Estas alusiones se encontraban en las manifestaciones de Manuel Alonso Olea, Director General de Empleo, quien en 1963, señalaba en un artículo: «Otro beneficio de la emigración: Aquí (en la RFA) los salarios son superiores a los españoles.» ADCV 380.221.226 Deutscher Caritasverband e.V.: Bericht über die zweite Jahrestagung der Sozialbetreuer für die spanischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg im Breisgau, 25. bis 30. Dezember 1963. Manuel Alonso Olea, Director General de Empleo del Ministerio de Trabajo. «La emigración: motivos y situación actuales», pp. 128- 133. Aquí p. 130. Ante la pregunta de ¿Por qué emigró precisamente a Alemania? La respuesta mayoritaria de hombres y mujeres emigrantes en la encuesta llevada a cabo por Caritasverband era clara: «porque me dijeron que se ganaba mucho» ADCV. 380.22.708 Sozialdienst für Spanier. Deutscher Caritasverband: Asistencia Social para españoles. Encuesta realizada en de octubre de 1965 a marzo de 1966. Publicadas en 1967.

Gráfico 3: Costes salariales unitarios en países de salida y de destino de la emigración

(1991=100)



Fuente: Maluquer y Llonch (2005), p.1229

En el margen de la política laboral: El IEE en medio de la recesión económica, la reducción de las salidas y el incremento del paro

A partir de la crisis de los 70, en medio de políticas restrictivas de entrada en los países del norte y centro de Europa y de una reducción de las salidas ocasionada por una nueva coyuntura económica, la gestión contractual del IEE redujo su papel y los argumentos sobre su contribución al desarrollo y al mercado de trabajo interior cambiaron de signo. Las bases de la política migratoria exterior estaban ya establecidas y ante la reducción de actividades de «control y ordenación de las salidas» fue la asignación de recursos para la «asistencia» al emigrante en el exterior su principal campo de actividades. Durante los primeros años de la Transición, coincidiendo tanto con el descenso del flujo migratorio, con la inicial politización del primer periodo de la Transición –con especial hincapié en el tema de la «lucha» alrededor de la participación política de los emigrantes– y con una coyuntura económica difícil para los trabajadores en Europa, el porcentaje de estos fondos asistenciales sobre el PIB se incrementó. No obstante, estos disminuyeron posteriormente al calor de la crisis económica interior y de una reasignación de recursos dentro del Ministerio de Trabajo. La tasa de paro en España pasaba de 7.6 en 1978 al 21% en 1985 y los perceptores de prestaciones por desempleo de alrededor de 419.885 a más del millón.⁵² El papel de la emigra-

⁵² Maluquer y Llonch (2005), p. 1218.

ción española siguió vinculándose al incremento del ahorro y a la recepción de divisas⁵³, pero su influencia en la reducción de la demanda de trabajo interior se limitó a la vez que se reducía la oferta de trabajo desde Europa. La crisis puso de manifiesto un hecho, que en el IEE ya se había hecho palpable durante la crisis de 1966-1967: su dependencia de la oferta laboral y de la política migratoria de los países de destino. Solamente en el caso de la emigración relacionada con trabajos agrícolas se señalaba, en 1976 en el IEE, la reducida repercusión de esta nueva coyuntura⁵⁴ y, por lo tanto, se aludía a la continuidad de la misma hasta los años ochenta (gráfico 2).

En este contexto, la labor del IEE fue incrementar la atención a la colonia asentada en el exterior⁵⁵, en medio del temor inicial de la Dictadura ante retornos masivos de emigrantes que aumentarían el paro desde 1973. Si bien anteriormente se había observado con agrado la dinámica de salidas y retornos rotatorios escalonados, una vuelta masiva se observaba ahora con temor. Laureano López Rodó, en la breve reunión con Gustav Heinemann en diciembre de 1973, y ante el temor a los despidos masivos, solicitaba que se renovasen los contratos de los emigrantes en la RFA.⁵⁶ Representantes del Ministerio de Trabajo de la Dictadura vieron además de forma positiva la permanencia de los emigrantes bajo el paraguas de protección del sistema de bienestar europeo frente al retorno.⁵⁷

Las políticas de retorno de los países de destino eran también objeto de controversia en 1976 ya que «se entorpecía por medios burocráticos la permanencia de la estancia y la renovación de contratos a los trabajadores con menos de cinco años de residencia en el país.» Se subrayaba, además, que esto acontecía a los trabajadores españoles que no estaban acogidos a legislaciones comunitarias vigentes. Para los responsables del IEE no estaban claras las consecuencias de este retorno, si por una lado en 1976 se señalaba que había duda de que «repercuta sobre el nivel de paro nacional», en 1977 también se recogía que había un número de emigrantes que venía «con dinero y montan su establecimiento o su taller. Esto en un gran porcentaje». En este sentido, se señalaba por el subdirector, Alfredo Barba, cómo solamente 2.200 personas se habían acogido a la ayuda de desempleo para trabajadores retornados, que consistía en un 75% del SMI y, que si se tenía en cuenta que los retornados anuales eran unos 60.000, se podía deducir de esto que la integración del retornado al trabajo no encontraba dificultades.⁵⁸ Detrás de ambas percepciones, se encontraba la controversia, nunca explicitada, de proceder a una intensificación del programa asistencial en el exterior y en el interior gestionado por el IEE, y observado por algunos miembros de la institución como deseable, o bien, reducir esta asignación de recursos en el FNPT.

Medir el retorno se convirtió en tema de interés y generó no pocas diatribas sobre la dificultad de contabilizar unos movimientos que eran en gran medida espontáneos y que carecían de planificación. Todavía en 1977, Alfredo Barba, subdirector del IEE, señalaba que no se tenían datos «muy precisos porque la confección es muy laboriosa debido a

⁵³ Campos Nordmann (1976).

⁵⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 14.

⁵⁵ Ver capítulo 4 de esta monografía.

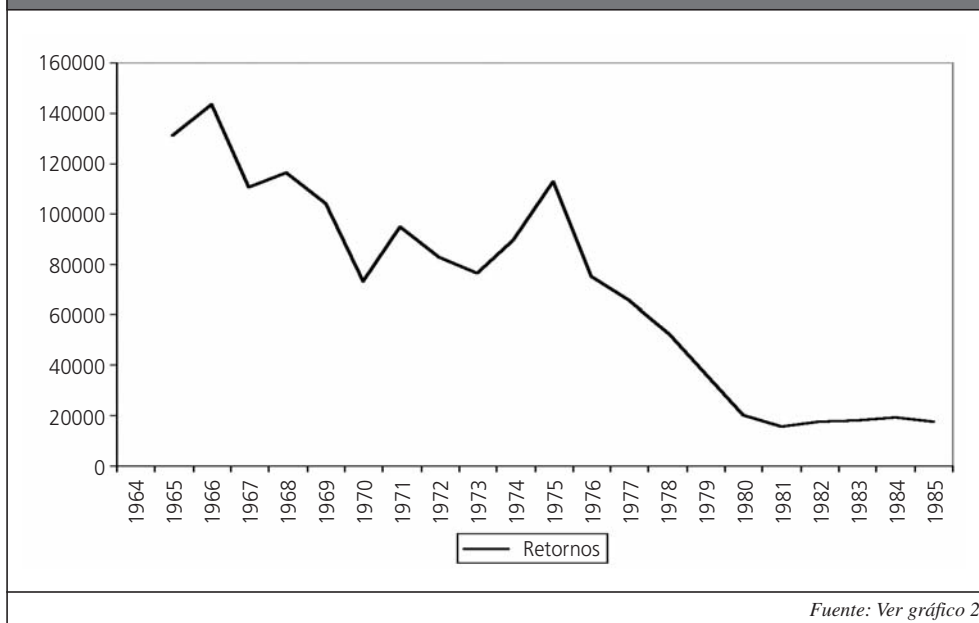
⁵⁶ Sanz Lafuente (2006).

⁵⁷ Ver el tercer apartado del capítulo 4 de esta monografía.

⁵⁸ Es en referencia a la RFA, MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 16. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 24 de febrero de 1977, p. 6.

que las bases de estudio son fundamentalmente las bajas que se producen en los Consulados con carácter definitivo pero que tampoco dan el dato exacto porque hay muchos emigrantes que no están registrados en los Consulados». ⁵⁹ Tomando como referencia los resultados registrados de este proceso de retorno, este temor ante una avalancha de emigrantes tras 1973 y la posterior literatura sobre las consecuencias del mismo en la economía española de la Transición, presentan una matización. El mayor número de retornos se dio en el periodo previo a la crisis. Así, si entre 1964 y 1973 habían regresado, en cifras acumuladas registradas, alrededor de 800.000 personas mientras que estas representan alrededor de 480 mil entre 1974 y 1985. No obstante, y dado el menor número de salidas, sus efectos no pueden infravalorarse.

Gráfico 4: Retornos de emigrantes registrados estadísticamente 1964-1985



Otra de las cuestiones en materia laboral, que los 70 colocaron sobre la agenda del IEE fue la cuestión de los trabajadores cualificados y la emigración. El problema de la baja cualificación y el incremento de la demanda de la misma eran objeto de debate en los planes de desarrollo y la escasez de estos trabajadores en el mercado interior se puso de manifiesto en el IEE a mediados e los 60. ⁶⁰ En su relación con otros países, la institución mostró en sus comienzos un intento de limitación de salidas de trabajadores cualificados

⁵⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 24 de febrero de 1977, p. 6.

⁶⁰ Refiriéndose a Jesús Romeo Gorriá. «Dá unos datos concretos referentes a la gran dificultad que muchas organizaciones públicas y privadas encuentran para cubrir vacantes y nuevos puestos de trabajo que requieren una cierta especialización.» MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 13 del 18 de enero de 1966, p. 7.

que se combinó en ocasiones con escasos programas de formación y con procesos de negociación concretos.⁶¹ El Programa de «Voluntarios de América» en 1969 ya incluía a jóvenes postgraduados de distintas formaciones que viajarían en forma de becarios, a países de América del Sur, por ejemplo.⁶² De esta forma, el IEE pretendía mostrarse como mediadora en los escasos programas de emigración selectiva y cualificada, sobre todo con la formación del Servicio de Emigración Cualificada, recogido en la Ley de Emigración de 21 de julio de 1971, que se asociaba a la idea de una «formación en el exterior» de trabajadores que hipotéticamente «retornarían» y a un incremento de la presencia económica de España en el exterior. Así lo observaba el Ministro de Trabajo, Licinio de la Fuente, que consideraba en 1970 estos programas una promoción social y una inversión debido a la elevada tasa de retorno de los emigrantes en el Centro de Formación Profesional y Perfeccionamiento de Trabajadores para Iberoamérica en Vigo.⁶³

Si bien estos programas, que se vincularon en el caso de Europa a la financiación del IEE, no tuvieron la fuerza esperada, en 1977 se planteaba otra nueva cuestión en materia de cualificación: el papel del IEE en la reducción de un paro de carácter cualificado que comenzaba a vislumbrarse como posible a finales de los 70. José Luis Muñoz Selma, director del IEE en febrero de 1977, señalaba que era una cuestión que afectaba a la política de empleo del país y no solamente a esta institución y que había que pensar «en las causas por las que emigran los cerebros.»⁶⁴ Era el nuevo equipo surgido en 1978 el que planteaba esta intervención con más fuerza al «asumir como propio el principio de rotación en la emigración sobre todo de jóvenes provistos de una formación específica y con garantías de colocación a su regreso». De esta manera el IEE abría «nuevas áreas de emigración o ampliando las actuales.». No obstante, José Antonio Escudero subrayaba junto a esto lo siguiente:

«[N]o debemos olvidar, que a largo plazo, el objetivo ineludible de la política migratoria debería basarse en la completa desaparición de la emigración, mediante medidas de alcance en materia de inversión social, de reestructuración del mercado de empleo, de política demográfica, de educación y formación profesional, y en otros muchos aspectos de la política económica en general que deben estar adecuadamente coordinadas.»⁶⁵

Además, desde hacía unos años, se percibía ya en el IEE un nuevo fenómeno, el de la inmigración, y se observaba los inicios de una coexistencia de los últimos mercados de trabajo de la emigración española junto a los primeros de la inmigración.⁶⁶ En el acta de

⁶¹ Sobre la RFA, Sanz Díaz (2004), Sanz Lafuente (2009a).

⁶² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 16 del 29 de diciembre de 1969, p. 4.

⁶³ Fuente (1970).

⁶⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 8 del 24 de febrero de 1977, p. 8.

⁶⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 15.

⁶⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 4 del 31 de enero de 1974, pp. 7-8. «El Subsecretario de Asuntos Exteriores pregunta si se ha estudiado la posibilidad de España como un país de emigración-inmigración. [...] El Sr. Director General [Fernando Suárez González] contesta que ha meditado muy profundamente si debía tocar ese tema en el informe, y aunque interesa mucho no está suficientemente madurado. Porque se piensa cómo es posible que emigren tantos españoles y en cambio ocupen puestos en España los norteafricanos. Pero la realidad es que el nivel de los puestos de trabajo que ocupan los inmigrantes en España y los niveles salariales no los acepta ya ningún emigrante español. La Dirección General de Empleo con la que cada vez hay más conexión, ha pasado ofertas de trabajo que se han trasladado a los trabajadores españoles en el extranjero que no se han cubierto porque las condiciones ofrecidas son inferiores a las que tienen en el extranjero: y termina diciendo que sería interesante llegar a acuerdos de establecimiento. [...] El Sr. Ministro [Licinio de la Fuente] [...] conseguir una mayor transparencia en el mercado de trabajo el

la comisión permanente del IEE en 1984, Raimundo Aragón Bombín, director del IEE, subrayaba la existencia de trabajadores inmigrantes en España, que se estimaban en medio millón, y la inexistencia de competencias en esta materia por parte del IEE.⁶⁷ Mientras desde el IEE se seguía con la vinculación con la colonia en el exterior, con los procesos de asignaciones de recursos y con el análisis sobre la participación política, comenzaba a asistirse al inicio de otra historia⁶⁸ en los heterogéneos mercados interiores de trabajo.

interior para que en aquellas provincias donde hay tensiones de mano de obra, por ejemplo en Cataluña, los Consejos de Empresarios y las Oficinas de Colocación, hagan ofertas de trabajo que puedan ofrecerse, no ya a los emigrantes, sino a los que están inscritos para emigrar. [...] En el último trimestre se ha conseguido por esta vía aceptación de ofertas en un 40% aproximadamente.»

⁶⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión de la comisión permanente del IEE, nº 4 del 1 de octubre de 1984, p. 6.

⁶⁸ Ver las primeras aportaciones desde la sociología en Colectivo Ioé (1987) e Izquierdo (1992), y recientemente sobre este período Kreienbrink (2008).

6. LAS RELACIONES DEL IEE CON FRANCIA

María José Fernández Vicente

Por su cercanía física España cuenta con una importante tradición de emigración a Francia. Cuando a mediados de los años 1950 se inició la que sería la última ola migratoria, alrededor de 300.000 españoles vivían en este país, cifra que iría en aumento hasta duplicarse a fines de los 60.

Se pueden distinguir dos fases en esta última ola migratoria. Una primera iría desde mediados de los años 50 hasta 1964. Durante esta fase la emigración española presentó un movimiento ascendente, multiplicándose por 10 el número de emigrantes entre el inicio y el final del periodo (de 9.415 emigrantes en 1956 a 92.849 en 1964).¹ A continuación, la etapa que se inició en 1965 marcó el comienzo del declive de este flujo; declive causado por las sucesivas crisis y recesiones de que fue objeto la economía francesa a fines de los 60 y en la primera mitad de los años 70, y por la desviación de gran parte de la corriente migratoria continental hacia destinos considerados como más atractivos (RFA y Suiza sobre todo). De los 76.101 españoles que emigraron a Francia en 1965 se pasó a unos 3.900 en 1975, cifras que seguirían disminuyendo a fines de la década, marcando así el final de una larga y fructífera tradición migratoria así como el inicio del declive de la colonia española del país vecino.²

El papel del IEE en la gestión del flujo migratorio a Francia

Las primeras negociaciones en materia de emigración se produjeron en un contexto de normalización progresiva de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Tras el cierre de la frontera pirenaica a mediados de los 40, en la década de los 50 se asistió a la progresiva normalización de las relaciones franco-españolas; proceso que desembocó en la firma en 1954 de un conjunto de acuerdos comerciales entre ambos países.³

¹ Estadísticas del Office National d'Immigration (ONI) en Rubio (1974), p. 296.

² A partir de estos años, la emigración al país vecino se limitó a las salidas de temporeros vinculadas a los ciclos agrícolas (vendimia, remolacha, etc.).

³ Fernández Asperilla (1998), p. 67.

En materia de flujos migratorios, esta década estuvo marcada por el declive de dos importantes fuentes extranjeras de aprovisionamiento de mano de obra para el mercado laboral francés: la emigración belga y sobre todo la italiana. En un contexto de fuerte expansión económica, y ante la disminución de estas fuentes tradicionales de mano de obra, los empresarios y políticos franceses empezaron a orientarse hacia fuentes alternativas. Consideradas como fácilmente «asimilables», las corrientes migratorias originarias de la península ibérica, pero sobre todo de España, fueron privilegiadas, siendo igualmente utilizadas para contrarrestar la llegada de trabajadores procedentes de las colonias y excolonias francesas del norte de África.⁴ Paralelamente, y coincidiendo con la apertura de la frontera pirenaica al comercio, las autoridades españolas y francesas empezaron a constatar un aumento considerable de las salidas de trabajadores españoles a Francia. De 804 en 1951 se había pasado a 3.793 en 1954.⁵

En estos años anteriores a la creación del IEE, las competencias en materia de control y de colocación de la mano de obra española estaban en manos de la esfera sindical, más concretamente del Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación (SNEC). A estas competencias relativas al control de flujos se añadieron, a partir de 1953, las de representación y protección de la mano de obra instalada en el extranjero, asignadas a la figura del agregado sindical (también llamado agregado laboral). Instalados en el seno de las embajadas españolas correspondientes, estos agregados eran los encargados de defender los intereses de los trabajadores españoles instalados en el extranjero.⁶ Por parte francesa, los principales organismos encargados de la gestión de la inmigración española eran el Office National d'Immigration (ONI) y la Direction de la Main d'oeuvre (DMO), vinculados ambos al Ministerio de Trabajo.

La llegada del Agregado laboral a la Embajada española en París en marzo de 1954 propició las primeras conversaciones oficiales en materia migratoria. En ellas, ambos países afirmaron la necesidad de poner en marcha una vía oficial de emigración española hacia Francia que permitiese a ambos Estados controlar y canalizar los flujos, así como seleccionar la mano de obra en función de las necesidades de ambas economías.⁷ En marzo de 1956 el ONI y el SNEC firmaron un primer Acuerdo sobre migración de temporeros; en él se establecía la manera en que ambos organismos llevarían a cabo las operaciones de contratación, selección y de envío de los trabajadores de temporada españoles, principalmente destinados a las campañas arrocera y remolachera.⁸ En 1957 ambos países firmaron un Acuerdo sobre Seguridad Social que completaba el anterior. En él se aseguraba a los españoles emigrados los mismos beneficios y prestaciones sociales de que disfruaban los ciudadanos franceses. Además de los aspectos propios a cualquier convenio general de seguridad social –enfermedad, envejecimiento, minusvalía, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales– se añadieron acuerdos complementarios relativos a tres aspectos concretos: los subsidios a las familias de trabajadores españoles (incluso a aquellos miembros que se quedaron en España),

⁴ Viet (1998), p. 262.

⁵ Estadísticas del ONI. Hermet (1967), pp. 31-33.

⁶ Véase el capítulo 2.

⁷ Informe del Agregado laboral en París, 10 diciembre de 1955. AGA AISS-SRE R. 2420.

⁸ Despacho especial del Agregado laboral en París, 31 de enero de 1956. AGA AISS-SRE R.2188. Véase igualmente el Texto del Acuerdo de procedimientos para la introducción de trabajadores españoles temporeros en Francia, 17 de marzo de 1956. AGA AISS-SRE R. 16598.

y la seguridad social de los trabajadores fronterizos y de los mineros.⁹ Es interesante destacar que el acceso al conjunto de prestaciones sociales así como la posibilidad de llevar a cabo el reagrupamiento del emigrante con su familia fueron las dos bazas utilizadas por las autoridades francesas para luchar contra la competencia ejercida por países como Alemania y Suiza, cuyos elevados salarios atraían a una cantidad cada vez mayor de trabajadores españoles.¹⁰

Para poder llevar a cabo estas operaciones las autoridades francesas optaron por crear una sucursal del ONI en Irún. Aprovechando el buen entendimiento con las autoridades sindicales españolas, la misión del ONI en Irún empezó incluso a utilizar el marco del Acuerdo de marzo de 1956 para contratar a pequeños contingentes de trabajadores con contrato permanente. Estas operaciones se realizaron con el visto bueno y la colaboración de las autoridades sindicales españolas, que se escudaron detrás de la ambigüedad del término «emigración temporal» y la confusión entre *temporera* (vinculada a una temporada agrícola, esto es, varios meses) y *temporal* (con un contrato de al menos un año), para facilitar esta modalidad de emigración permanente para la que no existía ningún procedimiento administrativo legal.

La creación del IEE en 1956 puso en entredicho este *modus operandi*. Tras la incorporación del IEE al Ministerio de Trabajo en 1958, las autoridades del Instituto iniciaron una lucha destinada a arrebatarle al SNEC su protagonismo en las negociaciones con las autoridades francesas, así como en la gestión de las operaciones de contratación que el SNEC realizaba con el ONI. Durante una reunión entre los máximos representantes del ONI y del IEE celebrada en septiembre de este mismo año, estos últimos acabaron convenciendo a sus homólogos franceses de adaptar el Acuerdo de marzo de 1956 «a la nueva situación jurídico-funcional derivada de la creación en España del IEE».¹¹ Tras la decepción que para los franceses supuso el que el agregado español apoyase a los funcionarios del IEE, y muy a su pesar, éstos acabaron aceptando la posición de los actores del IEE.¹²

Una vez que el IEE se hizo con las riendas de las negociaciones hispano-francesas, su principal objetivo fue obtener de sus homólogos franceses la firma de un acuerdo que permitiera controlar la emigración permanente de trabajadores españoles a Francia. Se trataba así de implicar al Instituto en la lucha contra «una emigración clandestina e ilegal hacia Francia cuya vigilancia escapa por completo al control de este Instituto, bien porque los interesados salen de España con pasaporte ordinario – falsificando su propia profesión–, bien porque son insuficientes las medidas arbitradas por la Dirección General de Seguridad, bajo cuya responsabilidad está la concesión del visado de salida».¹³

⁹ Informe del Agregado laboral relativo a las negociaciones entre las dos Delegaciones, 26 de febrero de 1957. AGA AISS-SRE R. 2191.

¹⁰ Informe laboral sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS - SRE R 5971. Véase igualmente el Informe del Director del ONI al Consejo de Administración del susodicho Organismo, 3 de mayo de 1963. CAC 850705 Art. 1.

¹¹ Informe especial del Agregado laboral relativo al resultado de las conversaciones franco-españolas, 2 de octubre de 1958. AGA AISS-SRE R 2194.

¹² Informe sobre las negociaciones franco-españolas del 25-30 mayo 1959 elaborado por la Subdirección de Empleo del Ministerio de Trabajo francés, 4 de agosto de 1959. CAC 790259 Art.1. Liasse 1. Acuerdos franco-españoles.

¹³ Carta del Director del IEE al Ministro de Trabajo, 16 de junio de 1958. ACMT Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 103 de 22-05-73- Legajo 21-22 (E-329).

Estas negociaciones quedaron fijadas para mayo de 1960, en París.¹⁴ La importancia y envergadura del acuerdo en perspectiva hizo que en las delegaciones española y francesa hubiese, además de representantes del IEE y del ONI, funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior, Trabajo y de la Organización sindical por parte española, y Asuntos Exteriores, Interior, Trabajo, Salud Pública, Agricultura y Finanzas por parte francesa.

El procedimiento de reclutamiento de trabajadores españoles constituyó el núcleo central de las negociaciones. Se trataba, en primer lugar, de elegir el organismo español que habría de llevar a cabo, conjuntamente con el ONI, las operaciones de contratación de trabajadores españoles (los denominados *Programas de emigración asistida*). Como era de esperar, estas negociaciones brindaron a los actores del IEE la oportunidad de apropiarse las tareas de reclutamiento y de selección otrora encomendadas a Sindicatos, consiguiendo que el acuerdo bilateral estableciese que solamente el IEE y el ONI estarían habilitados para llevar a cabo estas tareas, reduciéndose el papel del SNEC al de colaborador del IEE.

Zanjada la cuestión relativa a la atribución de competencias, las negociaciones se centraron en la manera en que debían implementarse los procedimientos de contratación. Entre los contratos anónimos y nominativos, los actores de la delegación francesa afirmaron su clara preferencia por los segundos; se trataba de contratos en los cuales el empleador ponía el nombre del futuro empleado, que por lo general le había sido sugerido por uno de los empleados españoles que trabajaban ya para él. La predilección de las autoridades galas por este tipo de contrato se debía a que éste era el preferido de los empleadores franceses, que conseguían así disminuir el riesgo que conllevaba el contratar a trabajadores de los que se carecía de referencias. Sin embargo, los actores españoles no tardaron en dar a conocer sus reservas hacia este tipo de contrato, cuya limitación numérica no dejaron de reivindicar. La reserva de las autoridades españolas hacia los contratos nominativos residía en el hecho de que éstos lograban esquivar el proceso de selección mediante el cual las autoridades españolas tratarían de adaptar la emigración a la situación del mercado laboral español. Además, este tipo de contrato podía suponer una sangría de mano de obra cualificada; mano de obra tan escasa como necesaria en una España en pleno desarrollo. A cambio, los representantes españoles formularon abiertamente su preferencia por los contratos anónimos, estos es, peticiones numéricas de trabajadores para una rama concreta de la economía; los trabajadores serían así preseleccionados por las autoridades españolas –según la situación del mercado laboral– y de entre todos ellos las autoridades francesas seleccionarían a sus candidatos.

En lo relativo a las operaciones de contratación, otro de los puntos de desacuerdo entre las delegaciones fue la cuestión de la emigración «espontánea», esto es, realizada con un simple pasaporte de turista. Ampliamente practicada por los trabajadores españoles, esta emigración contaba *de facto* con la complacencia de unas autoridades francesas que, deseosas de favorecer por todos los medios posibles la llegada de trabajadores españoles, otorgaban con bastante facilidad el permiso de trabajo y de residencia a estos turistas-emigrantes, según el procedimiento denominado de «regularizaciones *a posteriori*». Según los representantes españoles, la única forma de luchar contra esta modalidad migratoria era exigir que las autoridades francesas sólo concediesen el permiso de trabajo

¹⁴ Los documentos relativos a estas negociaciones se encuentran en : CAC 790259 Art.1. Liasse 1. Acuerdos españoles, mayo de 1960.

(*carte de travail*) a los trabajadores llegados con contrato previamente firmado. Sin embargo, con el simple argumento de «no ha lugar en estos Acuerdos», las autoridades galas consiguieron zanjar la cuestión, orientando las negociaciones hacia los procedimientos de contratación de la mano de obra «asistida».

Las cuestiones de contratación fueron completadas con artículos relativos a la reagrupación familiar, tema en el cual las delegaciones mostraron puntos de vista convergentes. A la voluntad de las autoridades francesas de evitar que este acuerdo se limitase a un «*simple Acuerdo de mano de obra sino [que fuese] un Acuerdo de inmigración y de poblamiento*»¹⁵, se añadían los criterios morales defendidos por las autoridades eclesiásticas e interiorizados por los diferentes delegados españoles; criterios en virtud de los cuales el Estado español debía favorecer la reagrupación del emigrante con su familia a pesar del perjuicio económico generado por esta reagrupación.¹⁶

«Art. 12.- El Gobierno francés favorecerá la admisión en Francia del cónyuge y de los hijos menores (hijos menores de veintiuno) de los trabajadores españoles permanentes en Francia. El Gobierno español se compromete, por su parte, a adaptar cuantas medidas puedan ser útiles para simplificar las formalidades y reducir el número de documentos exigidos a los miembros de las familias de los trabajadores beneficiarios de la reagrupación familiar.

Art. 13.- La admisión de los miembros de las familias de los trabajadores españoles en Francia estará subordinada a la existencia de un alojamiento adecuado. Los miembros de las familias españolas deberán satisfacer las condiciones sanitarias en vigor para la permanencia de los extranjeros en territorio francés.»¹⁷

Al final, las negociaciones desembocaron en la firma de un Tratado hispano-francés de emigración, el 25 de enero de 1961. En él parecían materializarse las aspiraciones de ambos países a que la satisfacción de las necesidades de la esfera económica no se hiciese en detrimento del control que los Estados debían ejercer sobre sus fronteras y poblaciones.

Tras la firma del susodicho Acuerdo, ambos gobiernos pusieron en marcha los programas de emigración asistida y de reagrupación familiar con los que ambos Estados tratarían de controlar, canalizar y seleccionar el flujo migratorio español. Sin embargo, tal y como se explicará a continuación, la falta de rigor, el carácter a menudo arbitrario de la gestión y las numerosas anomalías presentes en los trámites administrativos acabaron alejando la aplicación del Tratado de sus objetivos iniciales.

Los programas de contratación de trabajadores estaban compuestos de diferentes etapas: la publicación de las ofertas de trabajo en el extranjero para conocimiento de los futuros candidatos, el proceso de contratación –esto es, la inscripción de las ofertas y las demandas en un Registro central de emigración–, la preselección y la selección

¹⁵ Viet (1998), p. 269.

¹⁶ Tres parecían ser las razones que empujaron a la Iglesia católica española a luchar por que el Estado franquista favoreciese esta reagrupación familiar. La primera razón la constituía la posición del Vaticano, muy comprometido con el tema de la emigración al que consideraba fuente de crisis religiosas y morales que desembocaban a menudo en la «descristianización» del emigrante. La segunda estaba relacionada con la larga tradición de asistencia moral y espiritual de la Iglesia española para con los emigrantes, vinculada a las concepciones del catolicismo social. La tercera tendría que ver con ciertos aspectos morales inherentes a la visión que el Derecho franquista tenía de la mano de obra. Fernández Asperilla (1998), pp. 74-75.

¹⁷ «Acuerdos relativos a los trabajadores permanentes del 25 de enero de 1961». CAC 790259 Art.1. Liasse 1. Acuerdos españoles, mayo de 1960.

profesional y médica de los candidatos, los trámites de documentación de los trabajadores seleccionados y la organización del viaje que habría de conducirlos a sus puestos de trabajo respectivos.¹⁸

Teniendo en cuenta lo novedoso de estos programas migratorios estatales, la difusión de la información relativa a la existencia de ofertas de empleo gestionadas por los Estados era una de las claves para su éxito. Esta información debía servir para mostrar la existencia misma de estos programas, las ventajas de éstos con relación a la emigración con un simple pasaporte de turista¹⁹, así como informar al candidato a la emigración de las condiciones de trabajo, salario y derechos laborales de que gozaría en Francia. Sin embargo, a falta de medios y de voluntad política, esta información no fue nunca suficiente, ni precisa, ni correctamente difundida. Como lo señalaba por estos años un inspector de emigración: «El [emigrante] que acude al Órgano oficial [IEE] encuentra incertidumbre y la falta de información, con la única palabra amable de ‘Espere a que se le avise’, y no puede, ni aproximadamente, orientarse sobre plazos; pero cuando a los ocho meses, un año, otras veces más, y en algunas profesiones menos, se les avisa, en una cantidad considerable se reciben las cartas devueltas, con la nota ‘Marchó al extranjero’...»²⁰

La etapa de la contratación consistía en «casar» las ofertas que llegaban desde Francia con las demandas de trabajo en Francia que los trabajadores habían depositado, o bien en las oficinas sindicales de colocación de su localidad, o bien en los despachos provinciales del IEE. Es la etapa del «espere a que se le avise» que sumía a los candidatos a la emigración en una gran incertidumbre. Estas labores de contratación se caracterizaron, en primer lugar, por los enfrentamientos entre los dirigentes del IEE y la esfera sindical por el control del fichero de ofertas y demandas. Al final, cada uno acabó teniendo su propio registro, pero como el IEE controlaba las demandas procedentes del extranjero, los emigrantes inscritos en sus oficinas provinciales tenían mayores posibilidades de ver aceptada su solicitud. Esta solución perjudicaba a los propios candidatos a la emigración, ya que exigía de muchos de ellos, procedentes del medio rural, un penoso y costoso desplazamiento a la capital de la provincia, en vez de la más sencilla y accesible inscripción en la oficina sindical de su localidad.

«Por último, hemos de señalar las anomalías observadas en la provincia de Orense donde se señalan los siguientes hechos:

[...] Los trabajadores que efectúan su inscripción en las oficinas de colocación en solicitud de demanda de trabajo en el extranjero, no tienen posibilidad alguna de efectuar su salida, ya que únicamente son seleccionados los que verifican suscripción directamente en la Delegación provincial de esa entidad. [...] Por tanto, nuestra oficina provincial se limita a efectuar las inscripciones de aquellos trabajadores que lo solicitan y registrar las ofertas de trabajo en el extranjero remitidas por este Servicio Nacional [...] sin que posteriormente pueda llevarse a efecto [...] [su] cumplimentación. [...] Los hechos y circunstancias sucintamente reseñados evidencian la falta de coordinación en la mecánica administrativa del proceso emigratorio.»²¹

¹⁸ Fernández Vicente (2004), pp. 234-244.

¹⁹ Estas ventajas eran básicamente tres: la obtención de un contrato de trabajo, la gratuidad del viaje y la posibilidad de contar con un alojamiento a su llegada a Francia.

²⁰ Intervención de Manuel García, Jefe del SNEC en La Coruña, durante el Congreso regional de emigración gallega, La Coruña, septiembre de 1965. AGA AISS-SRE R. 16601.

²¹ Informe de los Jefes del SNEC de las provincias de Orense y Zamora, probablemente de 1963. AGA AISS-SRE R.16599.

La oposición y falta de coordinación entre ambos organismos se vio agravada por la falta de personal y de recursos de estas instancias administrativas²², empeorando las condiciones de trabajo de unos funcionarios ya de por sí desbordados por la llegada masiva de demandas provenientes del extranjero en general y de Francia en particular.²³ Todos estos elementos combinados explican gran parte de las numerosas anomalías que dificultaron y ralentizaron el buen funcionamiento de estas operaciones, desanimando a muchos de los candidatos a la emigración.

A estos problemas internos había que añadir los conflictos cada vez más importantes entre el IEE y la misión del ONI francés establecida en Irún. Si los primeros consideraban que el Tratado de 1961 había resultado más favorable a los intereses franceses que a los españoles²⁴, los agentes del ONI reprochaban a las autoridades españolas el no respetar el plazo de 15 días que éste establecía para tramitar los contratos anónimos. La indefinición que caracterizaba el reparto de competencias entre el IEE y la esfera sindical y el «exceso de formalismo» de una administración franquista deseosa de controlar de manera estricta la salida de trabajadores a Francia eran, según las autoridades francesas, los culpables de estos retrasos.²⁵ La solución que estas últimas encontraron fue recurrir cada vez más a los contratos nominativos.²⁶ Los actores galos empezaron así a aprovechar las prospecciones realizadas en las provincias españolas para entablar contacto informal con posibles candidatos a la emigración, a los que se les proponía a continuación marchar a Francia con contrato nominativo. Cuando los españoles descubrieron esta estrategia decidieron restringir las salidas nominativas, provocando la ira de sus homólogos franceses.²⁷ Ante la escalada de tensiones entre ambos organismos, las autoridades francesas optaron por poner cada vez más sus esperanzas en la emigración «espontánea».²⁸

La tercera etapa era la selección profesional y médica. Por parte española, la ejecución de las tareas de selección fue en ocasiones poco ortodoxa, y los archivos dan fe de abundantes casos de corrupción, abuso de poder y tráfico de influencias. Las operaciones de preselección y selección de trabajadores se convertían a veces en un acto de poder en que los criterios de selección eran arbitrarios y escasamente rigurosos. Se dio el caso por ejemplo de un grupo de trabajadores que, después de haber sido preseleccionado por las oficinas provinciales del IEE, veía cómo su salida al extranjero era finalmente rechazada con la excusa de una supuesta anulación de la oferta laboral; estos mismos trabajadores descubrirían más tarde que otros trabajadores, no preseleccionados, habían marchado a Francia con esas mismas ofertas laborales. Del mismo modo,

²² Véase el Informe titulado «Falta de personal y funcionarios especializados en la técnica de la colocación obrera», sin fecha pero muy posiblemente redactado a fines de 1959 o principios de 1960. AGA AISS-SRE R.1304.

²³ «Dans les années 60, l'augmentation très forte de l'émigration en Allemagne et Suisse fait que l'IEE est débordé: elle crée ses services provinciaux et prétend préparer elle-même le départ des travailleurs qui avaient l'habitude de se présenter au syndicat communal, ce qui donne des conflits d'attribution», Hazera (1968), p. 65.

²⁴ Archives Diplomatiques (AD) Ambassade Madrid série F, n° 277: Informe de M. Bartoli, Jefe del ONI en Irún, incluido en el Informe anual del ONI de 1963.

²⁵ Informes presentados al Consejo de Administración del ONI por su Director, 29 de abril de 1960 y 9 de mayo de 1961. CAC 850705 Art. 1.

²⁶ Informe relativo a las operaciones del ONI en territorio español en 1962. CAC 810201 Art. 8.

²⁷ Carta del Director del ONI al Ministro de Trabajo francés, 2 de marzo de 1962. CAC 810201 Art. 8.

²⁸ Acta del Consejo de Administración del ONI, 31 de mayo de 1963. CAC 850705 Art. 1.

hubo trabajadores que, después de haber sido preseleccionados para ciertas ofertas, acabaron siendo enviados con contratos agrícolas o mineros para los que no habían postulado y para los que no disponían de la formación necesaria.²⁹ Muchas de estas anomalías se han de atribuir a la falta crónica de personal cualificado: «En general, aquí faltan expertos y sobran funcionarios» se quejaba un alto funcionario del Instituto.³⁰ Muy a menudo, estas operaciones de selección eran realizadas de prisa y corriendo, siendo algunas de ellas confiadas a personal subalterno (ordenanzas, etc.) carente de la formación profesional necesaria.³¹

Además, estas operaciones de selección estuvieron marcadas por el desfase existente entre las prioridades de las autoridades españolas y las del ONI francés. Para los primeros, los programas de emigración masiva debían servir para evacuar una parte de los cada vez más numerosos trabajadores en paro. Ello suponía dar prioridad a los candidatos parados así como a los individuos sin cualificación profesional, sobre todo jornaleros originarios de las provincias latifundistas del sur, las más afectadas por el paro. Esta «mala calidad» de la mano de obra española provocó numerosas quejas en los actores del ONI, quienes exigían a las autoridades españolas una mano de obra capaz de incorporarse a sus puestos de trabajo sin necesidad de una formación previa. En los primeros años, esta «mala calidad» de la mano de obra explicaría la tasa elevada de candidatos rechazados por las autoridades francesas durante los procesos de selección realizados en Irún (en torno al 70%). Sin embargo, la presión de los empresarios franceses para que la Misión de Irún abriese las puertas a la inmigración española hizo que ésta fuese cada vez menos exigente durante estos procesos de selección profesional.³²

Algo parecido pasó con la selección médica, que consistía, por parte española, en una visita médica general y en un control del calendario de vacunas. Competencia sindical en un primer momento, esta selección pasó a principio de los 60 a manos de la Dirección General de la Salud.³³ Sin embargo, como solía ocurrir en el funcionamiento de la administración franquista, esta transferencia fue más teórica que real, y lo que se produjo en realidad fue una dualidad de competencias: los candidatos a la emigración podían pasar esta selección, o bien en los ambulatorios de la Dirección General de la Salud, o bien en las oficinas sindicales a tal fin habilitadas, con el agravante de que los actores del IEE rechazaban a menudo los certificados provenientes de la esfera sindical, obligando a los candidatos a la emigración a volver a pasar la visita médica en las dependencias del Ministerio de Salud. Esta dualidad de exámenes médicos no hizo sino retrasar y hacer más pesados aún los ya de por sí largos y fastidiosos trámites exigidos a estos candidatos a la emigración.³⁴

²⁹ Informe anónimo de un funcionario del SNEC, probablemente de 1963. AGA AISS-SRE R. 16599.

³⁰ Díaz-Plaja (1974), p. 344.

³¹ Informe anónimo de un funcionario del SNEC, probablemente de 1963. AGA AISS-SRE R. 16599.

³² Estudio enviado al Ministro de Trabajo Gilbert Granval por J.R. Debray, Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Culturales y Sociales de la Asamblea Nacional (Congreso de los Diputados), 12 de julio de 1962. CAC 810201 Art. 2.

³³ Orden del Ministerio de la Presidencia relativa al examen médico en la selección de los emigrantes (BOE 24/05/1960).

³⁴ Intervención de Manuel García, Jefe del SNEC en La Coruña, durante el Congreso regional de emigración gallega, La Coruña, septiembre de 1965. AGA AISS-SRE R. 16601.

El examen médico francés era mucho más completo que el español, ya que incluía numerosas pruebas con las que diagnosticar posibles enfermedades infecciosas, cardiovasculares, respiratorias, mentales, del sistema nervioso, así como lesiones musculares y óseas, dificultades de visión, audición, etc.³⁵ Ahora bien, a la hora de establecer el grado de rigor de estos análisis médicos, las autoridades del ONI parecieron divididas entre la obligación de aplicar rigurosamente la normativa en la materia y las presiones ejercidas por los empresarios franceses para que desde Irún no se obstaculizase la entrada de mano de obra española al mercado laboral francés.³⁶ Poco a poco estas presiones, unidas a la endémica falta de medios y de personal de la Misión —en 1962 dos médicos y dos ayudantes se encargaban de examinar a una media de 200-250 trabajadores españoles diarios³⁷—, provocaron un creciente laxismo en esta selección médica: del casi 11% de inaptos declarados en 1959 se pasó a 1% en 1965.³⁸

La fase de documentación fue igualmente terreno de enfrentamientos entre el IEE y la esfera sindical, así como terreno de tensiones entre las administraciones española y francesa. Hasta 1957 las autoridades de la Dirección General de Seguridad (DGS) eran las encargadas de tramitar el pasaporte y el visado de salida de los candidatos a la emigración, lo cual se hacía por la vía normal y en un plazo de 15 días. A partir de este año, la voluntad del IEE de monopolizar la gestión del proceso migratorio llevó a la creación de un pasaporte específico para emigrantes: el llamado pasaporte «E». Sin embargo, al ser incapaces de gestionar la enorme cantidad de pasaportes «E» de estos años de emigración masiva, las autoridades del IEE tuvieron que solicitar de nuevo la ayuda de las infraestructuras sindicales. Las autoridades sindicales aceptaron pero exigieron en contrapartida que la colaboración se transformase en una delegación de competencias, lo cual fue rechazado por el IEE. El resultado fue que la tramitación de los pasaportes «E» estuvo marcada por la ausencia de coordinación y los enfrentamientos abiertos entre ambos organismos, lo cual provocó importantes retrasos en la entrega de estos documentos a sus dueños.³⁹ Retrasos que, en casos extremos, podían incluso invalidar el proceso de contratación, en la medida en que cuando el pasaporte era por fin expedido el contrato de trabajo había caducado.⁴⁰ Estos retrasos en la documentación no hicieron sino generar nuevas fuentes de tensión entre el IEE y el ONI, poniendo aún más trabas al buen funcionamiento de estos programas de emigración.⁴¹

La lentitud y complejidad de los trámites exigidos, así como la perspectiva de supe-

³⁵ Estas pruebas incluían: examen de la vista, radiografía de los pulmones, análisis de orina, serología de la sífilis, vacuna contra la rubéola, etc. Informe presentado al Consejo de Administración del ONI por su Director, 24 de abril de 1959. CAC 850705 Art. 1.

³⁶ Intervención del Director del ONI, M. Bideberry, ante el Consejo de administración del ONI, 5 de junio de 1958. CAC 850705 Art. 1.

³⁷ Estudio enviado al Ministro de Trabajo Gilbert Granval por J.R. Debray, Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Culturales y Sociales de la Asamblea Nacional (Congreso de los Diputados), 12 de julio de 1962. CAC 810201 Art. 2.

³⁸ Informes anuales del ONI. CAC 850705 Art. 1.

³⁹ Informe confidencial de M. Pujo, policía de la Seguridad Nacional destinado en la Misión del ONI en Irún, 1 de abril de 1958. CAC 900353 Art. 16 Liasse 1. Españoles.

⁴⁰ Hazera (1968), p. 65.

⁴¹ Informe confidencial de M. Pujo, policía de la Seguridad Nacional destinado en la Misión del ONI en Irún, 1 de abril de 1958. CAC 900353 Art. 16 Liasse 1. Españoles.

cieron que aquellos que podían acabasen optando por marchar con un simple pasaporte de turista. He aquí el testimonio de un emigrante español que marchó a Francia durante estos años:

«[El emigrante] incita a que otros vengan [...]; porque la emigración más importante no es la organizada por el gobierno español; que hay una emigración organizada pero la mayor parte de los emigrantes no vienen a través del Instituto Español de Emigración, vienen como turistas, porque es más complicado lo otro, más complejo; venir como turista es una decisión puramente personal, lo otro tienes que pasar por una serie de organismos: pasar una visita médica, hacer un contrato de trabajo, certificar dónde quiere ir, dónde debe ir... y va de una forma organizada, y ésta [como turista] le permite por sí sólo decir: «yo cojo el pasaporte y ahora me voy a Lille, que es donde tengo a mi primo o donde están los de mi pueblo, que es en Lyon». Eso le permite esa iniciativa, por eso la inmensa mayoría de la gente, no sólo por eso sino también por el hecho de esperar, de no tener que pasar por un organismo.»⁴²

La emigración espontánea a Francia, tanto de los emigrantes como de sus familia, triunfó durante estos años, constituyendo el 70-80% de la emigración de trabajadores a este país.⁴³ Ante su éxito los Estados español y francés decidieron cerrar los ojos, en la medida en que sus sectores económicos se beneficiaban de este transvase masivo de trabajadores escasamente cualificados. Indirectamente, y sin querer admitirlo, ambos países fueron incluso cómplices del éxito de esta emigración irregular: el Estado francés por la facilidad con la que regularizaba a los españoles que tras emigrar con un simple pasaporte de turista encontraban trabajo; y el Estado español por la facilidad con que otorgaba el susodicho pasaporte de turista a personas de las que se sospechaba viajaban por motivos profesionales y no de ocio y/o turismo. De hecho, el único obstáculo que se le presentaba al emigrante para obtener un pasaporte de turista era la rutinaria pregunta de: «¿Viaja usted para buscar trabajo? Porque en ese caso debería dirigirse a las oficinas del IEE...», cuya respuesta conocía muy bien el emigrante: «Yo me vine como turista. El pasaporte lo conseguí fácilmente porque una amiga me había dicho que si el policía me preguntaba si yo iba para trabajar tenía que responder que no, que venía a visitar a unos amigos. Y así lo hice.»⁴⁴; o según otro testimonio: «Para obtener el pasaporte de turista había que ir a la policía y decir que ibas a ver a unos amigos a París.»⁴⁵

El IEE y la asistencia a la colonia española en Francia

A partir de finales de los años 60, y ante el inexorable declive del flujo migratorio a Francia, las autoridades del IEE centraron su acción política en las labores de asistencia a la numerosísima colonia española presente en este país. Labores de asistencia que se añadían a las dispensadas por las Misiones católicas españolas instaladas en Francia y las generadas por las propias asociaciones españolas.

⁴² Entrevista a Antonio García, 4 de mayo de 2001.

⁴³ Las cifras de la espontaneidad en materia de reagrupación familiar fueron aún mayores. En los primeros meses de 1962, por ejemplo, éstas giraron en torno al 90%. Informe especial sobre la emigración española a Francia de 1962. AGA AISS-SRE R. 2511.

⁴⁴ Entrevista a *Ramona*, 11 de diciembre de 2003. Los nombres en cursiva hacen referencia a seudónimos atribuidos a personas entrevistadas que solicitaron conservar el anonimato.

⁴⁵ Entrevista a *Esteban*, 12 de diciembre de 2003.

La política asistencial puesta en marcha por la administración franquista en general y por el IEE en particular se acentuó a partir de mediados de los 70, cuando los efectos de la crisis en la economía y el mercado laboral francés llevaron, por un lado, a la decisión de suspender la inmigración, y por otro, a favorecer la asimilación de aquellos que optasen por quedarse, así como el retorno de aquellos que así lo desearan.⁴⁶

Esta política asistencial a favor de la colonia española en Francia estuvo marcada por varios factores. El primero de ellos fue la propia configuración de la colonia, caracterizada por la importante presencia de refugiados de la guerra así como de partidos políticos y sindicatos de izquierda españoles en el exilio. La necesidad de evitar que esta parte de la colonia «contaminase» a unos recién llegados considerados como *apolíticos* justificaba la necesidad de un mayor control y vigilancia. Este control de carácter «policial» debía ser disimulado y camuflado para evitar el roce con unas autoridades francesas siempre dispuestas a defender la causa republicana y oponerse a la dictadura «fascista» de Franco. Además, la necesidad de mantener buenas relaciones diplomáticas con las autoridades galas era vital para un Régimen franquista deseoso de participar en una Europa en plena construcción.⁴⁷ Para ello, España debía cultivar sus relaciones con el poderoso e influyente país vecino, uno de los principales artífices del proyecto europeo.⁴⁸ El segundo factor fue la voluntad de contrarrestar el carácter integrador de la política de inmigración francesa, utilizando la asistencia para reforzar la vinculación del emigrante con España. La política asistencial fue así utilizada para cultivar el llamado *mito del retorno*, idea según la cual el emigrante mantenía su proyecto de regresar un día a España, aunque ese día no tuviese fecha y apareciese en muchos casos cada vez más lejano. Este horizonte del retorno suponía, para el emigrante, el renunciar a toda forma de integración en la sociedad francesa, y para el Estado español, el seguir recibiendo la lluvia de remesas y de inversiones inmobiliarias con que los emigrantes alimentaban sus esperanzas de retorno.⁴⁹

La política asistencial concebida y aplicada por los actores del IEE abarcaba diferentes esferas del ámbito migratorio.⁵⁰ La primera de ellas era el mundo social y laboral. Se trataba aquí de solucionar los problemas socioeconómicos de los trabajadores españoles en Francia, actuando a menudo como intermediario entre el emigrante y la administración francesa. La segunda era de tipo cultural, y consistía en utilizar la cultura para infundir en el emigrante un sentimiento patriótico que reforzase los vínculos de éste con la *Madre Patria*, evitando así su asimilación a la sociedad de acogida. La tercera se centraba en la educación, y tenía como objetivo favorecer el acercamiento de los hijos de emigrantes a la cultura española, así como su inserción en el sistema educativo español, desarrollando para ello un sistema de becas, de convalidaciones de estudios y de clases de español. Y por último, la política asistencial se dirigió igualmente al ámbito del ocio, en el cual la vigilancia debía «evitar situaciones de peligro en el terreno moral, político, social y humano»⁵¹, tratando para ello de «poner al alcance del trabajador aquellos ele-

⁴⁶ Viet (1998), p. 358.

⁴⁷ Recuérdese la firma del Tratado de Roma en 1957.

⁴⁸ Sobre la cuestión, consúltese La Porte (1992).

⁴⁹ Babiano y Fernández Asperilla (1998), p. 18. Véase también el capítulo 1.

⁵⁰ Véase también el capítulo 4.

⁵¹ Mesa Redonda sobre la asistencia a la emigración organizada por el IEE y sus entidades colaboradoras, 14-15 junio de 1963. AGA AISS-SRE 16601.

mentos recreativos de toda índole que puedan distraerle durante esas horas en blanco y que puedan mitigar su nostalgia de la Patria, de la familia y de la diferencia de costumbres, y que al no existir le puedan llevar a actuaciones poco aconsejables».⁵²

Sin embargo, la dispersión de la colonia española por toda la geografía francesa hizo que para aplicar esta política asistencial fuese necesario crear delegaciones de la agregaduría laboral en todas aquellas regiones que presentaban una importante concentración de residentes españoles. Entre 1967 y 1975 se creaban así 13 delegaciones de la agregaduría laboral, que eran a su vez delegaciones regionales del IEE. Estos centros, comúnmente denominados *Oficinas laborales*, debían encargarse de asistir al emigrante, sobre todo en materia jurídica y laboral, siendo los más importantes los instalados en Montpellier, Marsella, Lyon, Orleáns, Burdeos, Estrasburgo, Nimes y La Plaine Saint Denis. Integradas en los edificios consulares, las oficinas laborales tenían en la práctica un funcionamiento autónomo con respecto al consulado, ya que, aunque «orgánicamente» dependían del cónsul, su funcionamiento estaba regido por las órdenes procedentes de la agregaduría laboral.⁵³

La creación de estos centros presentó numerosos escollos diplomáticos. El primero de ellos fue evitar problemas con unas autoridades francesas firmemente opuestas a que autoridades franquistas otras que embajadas y consulados interviniesen en la vida de los trabajadores españoles instalados en su territorio. El segundo estaba relacionado con la naturaleza de estos centros. Si se les vinculaba a la agregaduría laboral –integrada en el seno de la embajada– la carta de relaciones diplomáticas establecida durante el Congreso de Viena exigía que estos centros se situasen en un radio de 20 kilómetros en torno a la embajada, lo cual era incompatible con el espíritu mismo del proyecto. La solución encontrada fue utilizar el estatus diplomático para disimular el carácter político de estos centros. Las delegaciones de la región parisina permanecerían vinculadas a la embajada española, mientras que los demás centros se integrarían en el consulado español correspondiente. Este vínculo debería asegurar el «camuflaje» necesario para su funcionamiento autónomo.⁵⁴

«LA TACTICA A SEGUIR EN LA ASISTENCIA LABORAL:

Es muy importante, podemos asegurar decisiva, la táctica a seguir en la asistencia laboral, como brazos y medios de la acción de contrarrestación de las actividades perniciosas sobre nuestra población emigrada.

Mientras en la región de París, nuestra Embajada y por su intermedio, esta Agregaduría laboral, pueda acreditar y cubrir con el «estatus» diplomático cualquier Servicio o Centro – sin la susceptibilidad ni oposición mayores de las Autoridades Centrales francesas – en las provincias, las Prefecturas, más sometidas a la presión e influencias de los Partidos Extremistas y de los Sindicatos, limitarían nuestro campo de acción y desenvolvimiento hasta hacerla insostenible.

El «camuflaje» de nuestros Centros y Servicios, a los fines que se proyecta conseguir, debe ser tal, que no puede atraerse de frente – ni meter en situación delicada a las autoridades francesas, y hasta nuestros propios Consulados – la enemiga descubierta de quienes, aunque actúemos con toda discreción y tacto, guardando las formas lo más posible y con una asepsia total

⁵² Mesa Redonda sobre la asistencia a la emigración organizada por el IEE y sus entidades colaboradoras, 14-15 junio de 1963. AGA AISS-SRE 16601.

⁵³ Informe extraordinario del Agregado laboral de la Embajada de España en París, enero de 1963 (sin clasificar) Biblioteca de la Consejería laboral española en París.

⁵⁴ Informe extraordinario del Agregado laboral de la Embajada de España en París, enero de 1963 (sin clasificar) Biblioteca de la Consejería laboral española en París.

aparente de color y significación políticas, lucharían por todos los medios para evitar su proyección y eficacia.

Será pues preciso, de un lado, la acreditación suficiente por vía diplomática, de las Direcciones de estos Centros-Servicios, a los efectos de su personalidad y residencia; del otro, su vinculación a la Zona consular en la que radiquen; y siempre acomodando su actuación a las necesidades y circunstancias que las características políticas de cada Región de implantación aconsejen, siendo instrumentos siempre –en la superficie o subterráneos– de la general acción política consular, pero apareciendo a veces como desligados del propio Consulado para evitar situaciones de compromiso en las que, inclusive se imponga una desolidarización y hasta una desautorización aparentes de la Autoridad Consular.⁵⁵

Pero como era de esperar, este «acomodo» no fue del agrado de muchos cónsules, que consideraron a los agentes instalados en estas delegaciones como «intrusos» cuyas labores competían con las tradicionales labores consulares de ayuda y asistencia al español expatriado. Tal fue por ejemplo el caso del Cónsul de Toulouse, el cual se opuso enérgicamente a la creación de una delegación dentro de su demarcación; una demarcación que era vital para los planes del agregado laboral, en la medida en que era la de mayor concentración de exiliados de toda Francia. El tira y afloja entre ambos representantes del Estado español se saldó con la victoria parcial del cónsul, que consiguió retrasar la creación del centro hasta septiembre de 1975. Sin embargo, si muchos cónsules se opusieron a la inserción de estas delegaciones en su demarcación, otros las recibieron con menor hostilidad, en la medida en que consideraban que éstas podían aliviarlos de una parte importante de su trabajo de atención y asistencia al emigrante.⁵⁶

Para desarrollar sus tareas de asistencia, las 13 Delegaciones del IEE contaban con un total de 16 asistentes sociales encargados de los problemas sociolaborales de los españoles: problemas salariales, dificultades en el cobro de las prestaciones sociales, gestión del retorno, asistencia jurídica en caso de conflicto laboral, etc.⁵⁷ Del mismo modo, para desempeñar sus cometidos de vigilancia y control de los trabajadores expatriados, estas delegaciones contaron muy a menudo con toda una red de agentes repartidos por aquellas empresas que empleaban a numerosos trabajadores españoles. Con la excusa de «informar a los trabajadores y ayudarles en caso de problema», esos corresponsales intentaron por todos los medios evitar el acercamiento entre estos nuevos emigrantes considerados como «apolíticos» y los sindicatos franceses, y entre los emigrantes y los sindicatos y partidos políticos españoles de izquierda exiliados en Francia.⁵⁸

Dependientes a la vez de la esfera sindical, del IEE y del embajador español, los sucesivos agregados laborales instalados en París se vieron enfrentados a la diferente concepción de la asistencia al emigrante que poseían sus superiores jerárquicos: predominantemente de tipo cultural o religioso para los actores del IEE y del Ministerio de Asuntos Exteriores y básicamente de tipo político y sociolaboral para los actores sindicales. De hecho, numerosas fueron las quejas de los agregados parisinos relativas a la prioridad dada al primer tipo de asistencia en detrimento de esta última, así como los escasos medios con que contaban para asistir a los emigrantes en el ámbito sociolaboral.

⁵⁵ Informe extraordinario del Agregado laboral de la Embajada de España en París, enero de 1963 (sin clasificar). Biblioteca de la Consejería laboral española en París.

⁵⁶ Agradezco a *José*, funcionario de la Consejería laboral de París, esta información.

⁵⁷ Babiano y Fernández Asperilla (1998), p. 18.

⁵⁸ Informe general sobre Agregadurías laborales, 30 de marzo de 1970. AGA AISS-SRE R. 5971.

«Como el Instituto [Español de Emigración] sigue haciendo de las suyas, en especial con los Fondos de Protección al Trabajo – altares portátiles, guitarras y panderetas para las Misiones de París, Nimes y Toulouse por 67.020,60 Ptas.; subvención al llamado Albergue de Trabajadores Españoles de Nimes también de la CCEM [Comisión Católica Española para la Emigración] [...] - sin contar con nadie, dedicando fondos y subvenciones a tontas y a locas para fines secundarios y no primarios en la verdadera y auténtica protección a nuestros trabajadores y emigrantes en Francia [...]»⁵⁹

A partir de mediados de los 70, cuando la crisis económica condujo a las autoridades francesas a favorecer el retorno de los inmigrantes, empezaron a aumentar las demandas de ayuda al retorno formuladas por las asociaciones de españoles en Francia.⁶⁰ Sin embargo, la falta de medios económicos y sobre todo de voluntad política impidieron la puesta en marcha de una verdadera política del retorno que acompañase al emigrante en su vuelta a España y solucionase los problemas relacionados con su integración en el mercado laboral español (reconocimiento de los años trabajados en Francia, convalidación de cursos y formaciones profesionales realizadas en el país vecino, etc.). El miedo a que la aplicación de una política de retorno diese lugar a la vuelta masiva de las «huestes» españolas en Europa explicaría la ausencia de medidas en este sentido.⁶¹

La asistencia de tipo cultural estaba íntimamente ligada al cultivo del *mito del retorno*. Con el envío de prensa española, obras literarias y películas igualmente españolas, etc., se intentaba favorecer que entre los emigrantes y sus hijos se conservase a España como referencia fundamental. Para ello, el IEE solía patrocinar actividades culturales – obras de teatro, exposiciones, concursos, etc. – que recreaban los clásicos de la cultura española, buscando con ello potenciar el vínculo simbólico entre el emigrante y la *Madre Patria*. De entre todas estas actividades culturales, las películas eran las que más éxito tenían entre la colonia española en Francia, como lo constataba el Cónsul de Lyon en un correo destinado a su superior jerárquico, el Ministro de Asuntos Exteriores: «Si quiere promover una mayor actividad social de la Colectividad con muy poco dinero y mucho éxito, no tiene el Ministerio ningún recurso mejor que el mandar seis o diez películas españolas al año a cada Consulado. Los demás medios son caros y menos atractivos. Téngase en cuenta que la Colectividad española, al menos en esta demarcación, se compone solo de obreros».⁶²

La importancia numérica de la colonia exiliada en Francia y sus esfuerzos por combatir y desacreditar al Régimen Franquista hicieron que la política de asistencia cultural del IEE en este país tuviese además un claro aunque sutil sentido propagandístico. En efecto, en el momento en que nace el IEE, la mitad de la colonia española en Francia la componían refugiados y exiliados de la guerra civil, y eso sin contar con todos aquellos que habían optado por la nacionalidad francesa. Una de las principales preocupaciones del agregado laboral fue pues atenuar el tradicional recelo de las autoridades franquistas hacia la colonia española, optando por atraerse a los exiliados políticos considerados como «in-

⁵⁹ Carta del Agregado laboral en París a Clemente Cerdá, Jefe del Servicio de Relaciones Exteriores Sindicales, 29 de noviembre de 1963. AGA AISS-SRE R 2519.

⁶⁰ Babiano y Fernández Asperilla (1998), pp. 35-36.

⁶¹ En los años centrales de la década de los 70 abundan las declaraciones con las que los diferentes directores del IEE tratan de tranquilizar tanto a los diputados como a la sociedad española sobre lo improbable de un retorno masivo de emigrantes en esos años de crisis mundial. BOCE de 6/03/1974, n° 1329 p. 32389.

⁶² Carta del Cónsul de España en Lyon al Ministro de Asuntos Exteriores, 9 de abril de 1959. AMAE R. 14.802.

activos» –que se pensaba eran la mayoría– y a sus hijos. Para ello, el agregado optó por multiplicar las medidas de asistencia y de propaganda encubierta entre los residentes españoles «sin distinciones», sirviéndose para ello de las principales instituciones y asociaciones de españoles en Francia.

«SOBRE LOS EXILIADOS:

También esquemáticamente, podemos resumir las acciones desarrolladas por esta Agregaduría:

- RECUPERACIÓN: Proponiendo a nuestro Delegado Nacional de Sindicatos y hoy Ministro Secretario General del Movimiento, las bases del que luego fue Decreto de Amnistía de 1956, al que ya se han acogido algunos millares.
- INFORMACIÓN, tanto del Decreto antes aludido, como de la realidad política y social de la Patria.
- BENEFICIOS SEGURIDAD SOCIAL, derivados del Convenio de Seguridad Social Hispano-francés de 27 de junio de 1957 [...]
- TRATO SIN DIFERENCIACIONES, en sus consultas o problemas, haciéndoles ver que España y sus Representantes en el extranjero les siguen considerando como españoles sin distinción ninguna.»⁶³

Del mismo modo, las labores de asistencia trataron de contrarrestar las actividades de propaganda generadas por los numerosos grupos de opositores al Régimen instalados en este país, y cuyas consecuencias iban más allá de lo puramente «ideológico», en la medida en que podían favorecer igualmente la integración del emigrante en la sociedad de acogida.

«Si importantes son en su acción de propaganda y atracción las actuaciones de los aún numerosos núcleos de exiliados, en especial los del Partido Comunista, que son los que con los catalanistas y vascos tienen mejores organizaciones y medios, aún es más importante la proyección que ejercen sobre nuestros emigrantes y trabajadores eventualmente desplazados, sin proponérselo, por el simple fenómeno natural de ser los exilados compatriotas, hablar en español y encontrarse en el mismo lugar de residencia, trabajo y convivencia. A su través, aún sin saberlo, se efectúa en gran parte de manera osmótica la integración y adaptación al medio de la nueva emigración. Y esto es lo verdaderamente peligroso, difícil y urgente a contrarrestar por todos los medios.»⁶⁴

Como ya se anunció más arriba, la política asistencial englobaba igualmente actividades de tipo educativo. En 1960 existían en Francia 6 escuelas españolas a cargo de maestros enviados por el gobierno español. Estas escuelas se localizaban en las zonas en que la colonia española era más numerosa, como era el caso de ciudades como Beziers o Biarritz (ambas con una escuela) así como Marsella o París (ambas con dos escuelas cada una). En estos centros se impartían clases de lengua española, aderezadas de algunos rudimentos de literatura, geografía e historia de España.⁶⁵ Sin embargo, el hecho de que estas escuelas se mantuviesen a pesar del escaso número de matrículas con que contaban –50 alumnos en Beziers en los años de mayor matrícula– nos muestra el carácter marcadamente político de estas medidas en materia de educación.⁶⁶ Junto con estas escuelas se creó en París en 1962 un Centro Experimental de Enseñanza Media, transformado en 1967 en Liceo Español.

⁶³ Informe extraordinario del Agregado laboral de la Embajada de España en París, enero de 1963 (sin clasificar). Biblioteca de la Consejería laboral española en París.

⁶⁴ Informe extraordinario del Agregado laboral de la Embajada de España en París, enero de 1963 (sin clasificar). Biblioteca de la Consejería laboral española en París.

⁶⁵ Delgado Gómez-Escalonilla (2002), p. 553.

⁶⁶ Delgado Gómez-Escalonilla (2002), p. 553.

La escasez de medios y de infraestructuras para esta enseñanza en español, agravada por la dispersión de la colonia española en Francia, hizo que los emigrantes optaran masivamente por el sistema educativo francés. Esta escolarización en francés, que facilitaría la integración de la segunda generación en la sociedad de acogida a la vez que les aseguraba una buena formación de base, fue alejando a estos niños de la lengua, cultura y del sistema escolar español.⁶⁷ Esta situación, que preocupaba considerablemente a los emigrantes, condujo a finales de los 60 a que éstos multiplicasen las demandas a favor de clases complementarias de español y de cultura española.⁶⁸ A estas demandas, vehiculadas a través de la esfera asociativa y de las misiones católicas españolas, se añadieron otras destinadas a promover la firma de acuerdos de convalidación de estudios entre ambos países.

En 1969 empezaron a organizarse en los locales de la Misión Católica de la Pompe clases complementarias de español a cargo de profesores llegados de España. Del mismo modo, este mismo año se firmaba un Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Técnica hispano-francés que entraría en vigor a finales del mismo año. Este Convenio establecía, entre otras cuestiones, «el compromiso mutuo de promover el conocimiento de la lengua y la cultura del otro país, favoreciendo su enseñanza en todos los niveles y en toda clase de establecimientos en que los programas oficiales establecidos por la ley previeran el estudio de una lengua viva extranjera».⁶⁹ Del mismo modo, el susodicho texto establecía que ambos países reconocerían los estudios, concursos y exámenes realizados en cada uno de los dos países, estableciéndose para ello un sistema de convalidaciones.⁷⁰

Durante la década de los 70, la importancia adquirida por la educación en el seno de la política asistencial franquista llevó a la creación de una *Secretaría Técnica del Consejo Escolar para la Extensión Educativa de los Emigrantes* en el seno del IEE. Su misión era promover la creación de estas clases complementarias en los países de mayor presencia española. En 1972 la Embajada española en París tenía contratados 90 profesores españoles para que impartiesen estas enseñanzas complementarias, alcanzándose en el curso escolar 1976-1977 el número de 300. Las clases se solían impartir en las instalaciones de los colegios y liceos franceses, así como en los locales de las Misiones Católicas españolas.⁷¹ Del mismo modo, el IEE puso en marcha durante esta década un programa de becas para hijos de emigrantes. Entre 1970 y 1975 fueron otorgadas algo más de 90.000 becas, de las cuales casi las dos terceras partes eran para realizar estudios en España.⁷²

Sin embargo, a pesar de los notables esfuerzos en materia educativa aún quedaba mucho por hacer. En 1975 vivían en Francia alrededor de 70.000 hijos de emigrantes en edad escolar obligatoria, de los cuales alrededor de 20.000 estaban matriculados en los cursos complementarios de lengua y cultura españolas, para los cuales el gobierno español había contratado a 150 profesores. Esta escasez de profesorado se explica, en parte, por el hecho de que, a diferencia de países como Alemania u Holanda, en los que los pro-

⁶⁷ Delgado Gómez-Escalonilla (2002), p. 555.

⁶⁸ Como su propio nombre indica, estas clases habrían de complementar la educación dispensada por el sistema educativo francés.

⁶⁹ Delgado Gómez-Escalonilla (2002), pp. 555-556.

⁷⁰ Convenio de Cooperación Cultural, Científica y Técnica entre la República Francesa y España, 7 de febrero de 1969 (BOE 23/12/1969).

⁷¹ Babiano y Fernández Asperilla (1998), p. 20.

⁷² Delgado Gómez-Escalonilla (2002), p. 557.

prios gobiernos abonaban los sueldos de estos profesores españoles, en Francia las autoridades españolas debían correr con todos los gastos.⁷³

Promover y encuadrar las actividades de ocio de los emigrantes en Francia constituía el cuarto y último aspecto de la política asistencial del IEE. Para ello, los agentes del Instituto, de la mano de sus delegados permanentes en Francia, optaron por privilegiar los contactos con el cada vez más nutrido e importante mundo asociativo español.

La primera forma de intervención del IEE en estos centros asociativos fue vía su financiación parcial. Aprovechando que estas asociaciones necesitaban a menudo ayudas financieras, tanto para su creación como para su posterior funcionamiento, los sucesivos Delegados del IEE en Francia optaron por vincular las ayudas oficiales a estos centros a su fidelidad al Régimen o, al menos, a su carácter «apolítico».⁷⁴

«A través de los Consulados, y de abajo a arriba, cuando hallamos un grupo de hombres bien dispuestos y con espíritu de unión, fomentamos el nacimiento de Hogares españoles, a los que se les facilita orientación jurídica y social, e incluso algunos medios económicos. Si dan muestra de continuidad y perseverancia en su tarea, se le facilitan libros, discos etc. y se establece una permanencia de una Asistente social de esta Agregaduría que, en días y horas fijos, tiene un consultorio laboral y social. Simultáneamente, son incluidos por los consulados en los proyectos de Plan asistencial del Fondo Nacional de Protección al Trabajo. Si dichos proyectos son aprobados, se facilita anualmente una subvención que oscila entre las 50 y 100.000 pts., según la importancia del Hogar, la tarea realizada y el número de afiliados. Cuando nace espontáneamente un Hogar, y nos demuestra cierta continuidad, una vez que hemos efectuado una encuesta para conocer sus orientaciones, operamos como en el punto anterior, tras un periodo de observación.»⁷⁵

La falta crónica de medios en la mayoría de estas asociaciones fue utilizada por el IEE, vía el agregado laboral, para extender una sutil propaganda consistente en llenar las bibliotecas y videotecas de estos centros con libros, carteles, películas, etc. que difundían una imagen muy positiva del Régimen de Franco y que ahondaban en el concepto patriótico y chauvinista de la nación cultivado por el franquismo.

Otra de las medidas utilizadas para facilitar el control de estos centros, cada vez más numerosos y dispersos por todo el territorio francés, fue favorecer encarecidamente e incluso financiar su unión en el seno de una gran federación de centros españoles en Francia. En 1968 nació así la *Federación de Asociaciones de Emigrantes Españoles en Francia* (FAEEF). Ampliamente subvencionada por el IEE, la FAEEF pasó de federar 4 centros en el año de su fundación, a 48 en 1971.

Sin embargo, ni la táctica de «comprar» la fidelidad de estos Centros, ni el favorecer su unión para facilitar su control, dieron los resultados esperados. Por iniciativa de la propia FAEEF, las relaciones con el IEE fueron más bien de intercambio e incluso de simbiosis: si las autoridades españolas obtenían de la Federación un mayor eco de su política asistencial y cultural —mediante la difusión de convocatorias de becas de es-

⁷³ «La educación problema (sic)», *Pueblo*, julio de 1975. AGA Trabajo 74/13941.

⁷⁴ De todos modos, este carácter apolítico era igualmente una exigencia de la Ley de asociaciones francesa de 1901. El Ministerio del Interior francés perseguía así cualquier actividad de carácter político dentro de las asociaciones.

⁷⁵ Carta del Agregado laboral en París a Clemente Cerdá, 9 de julio de 1970. AGA AISS-SRE 7411.

tudio, la promoción de colonias de vacaciones, etc.— ésta obtenía a cambio recursos tales como subvenciones, los servicios de un asistente social, etc.⁷⁶

Ante la imposibilidad de controlar el mundo asociativo español, los actores franquistas optaron por crear sus propios centros de sociabilidad destinados a los españoles en el extranjero. Nació así el proyecto de las llamadas *Casas de España*. Financiados y dirigidos por el IEE, estos centros proponían a los españoles expatriados ayuda y consejo, así como salas de reunión y actividades de ocio y tiempo libre. La creación de una red de *Casas de España* fue aprobada por la Ley de emigración de 1971, siendo su objetivo «aglutinar y asistir» a los españoles expatriados. Una Resolución del IEE de febrero de 1973 estableció las normas de creación y de funcionamiento de estas *Casas de España*. El artículo 1 de esta Resolución afirmaba que se trataba de «Centros de carácter social y asistencial del IEE con las finalidades primordiales de fomentar la convivencia de los españoles entre sí en el país de emigración, mantener viva la relación con la Patria y prestar asistencia a los emigrantes, tanto al incorporarse a sus puestos de trabajo como durante su permanencia en el mismo». Financiadas por el IEE, las *Casas de España* deberían ser dirigidas por un gerente nombrado por el Instituto o por el agregado laboral, acompañado de un Consejo Asesor de Gestión formado por el gerente y 4 vocales designados por el cónsul de entre los directores o antiguos directores de centros de españoles. Se establecía igualmente que el equipo directivo de estos centros debería trabajar en estrecha colaboración con las autoridades consulares y la oficina laboral correspondiente.

Sin embargo, estos objetivos explícitamente señalados se combinaban con objetivos implícitos u ocultos, solamente revelados por la correspondencia y los informes internos.

«Es de lamentar, excelentísimo Señor, donde aparecen dos semanarios exiliados y una hoja quincenal, donde está la plana mayor del anarquismo, puro y disidente, donde también hay un grupo de dirigentes muy importante del Partido Socialista, donde se celebran congresos de todas esas asociaciones políticas y sindicales, no haya más obras españolas que la Parroquia y el Consulado, cuando las hay en otras ciudades francesas (...) de menos relevancia que Toulouse la Roja con su escuela de terrorismo. Al salir de ese Ministerio para tomar posesión de este puesto y estudiados los antecedentes del mismo, pensé en la necesidad de que hubiese en esta ciudad una casa de España, un Centro cultural y benéfico, capaz de atraerse a todos los españoles que pensasen como tales.»⁷⁷

Del mismo modo, un informe reservado sobre asistencia al emigrante establecía lo siguiente en lo relativo a las *Casas de España*:

«Estos Centros estarán regulados por un estatuto tipo, confeccionado por el IEE, cuyo proyecto será sometido a informe de las representaciones diplomáticas, consulares y Agregadurías laborales españolas. Estos estatutos señalarán las competencias de los Centros, convirtiéndolos, de hecho, en organizaciones auxiliares de los consulados y Agregadurías laborales, a través de las cuales será posible dirigir y canalizar las comunidades españolas. Con objetivo de evitar que puedan producirse supuestas acciones políticas de signo contrario encaminadas a dominar y controlar esos Centros, en el presupuesto general de los mismos el 75% como mínimo será cubierto por el IEE, que podrá siempre, al suprimir su aportación, paralizar la vida de tales Centros.»⁷⁸

⁷⁶ Babiano y Fernández Asperilla (1998), pp. 34-35.

⁷⁷ Carta de Carlos de Benavides, Cónsul español en Toulouse, al Ministro de Asuntos Exteriores, 11 de febrero de 1959. AMAE R 014802.

⁷⁸ Informe del IEE titulado «Bases para el nuevo planteamiento de la acción asistencial», 24 de octubre de 1970. AGA AISS-SRE 6591.

Creada en 1973 en París, la primera *Casa de España* de Francia no consiguió en estos años reagrupar y controlar a la ingente y variopinta colonia española de la capital. La desconfianza de los españoles hacia toda institución «oficial» y la importancia que tenía la red asociativa española marcaron este nuevo fracaso de la política asistencial franquista.

Durante los años de la transición, los actores del IEE siguieron topándose con el recelo y la desconfianza de multitud de asociaciones españolas en Francia hacia las *Casas de España*, y en algunos casos incluso hacia la propia FAEEF, considerados ambos como organismos paraestatales al servicio de la política paternalista del IEE. He aquí a tal respecto el testimonio de un emigrante español en Francia: «Pero todo esto, se insiste, sería una nueva política paternalista si no se cuenta con los emigrantes. Países veteranos en la emigración, como Italia, no crean ni «casas» ni «hogares», que, como ocurre con la FAEEF (Federación de Asociaciones de Españoles en Francia), son Organismos paraestatales. Las instituciones deben venir de la base, y, en todo caso, que el gobierno las subvencione sin la contrapartida del control».⁷⁹

A pesar de la cada vez mayor importancia que el IEE daba a la política asistencial y del mayor despliegue de medios con respecto a épocas anteriores, esta asistencia fue siempre insuficiente. Como las propias autoridades del IEE venían reconociendo desde los años 60, «nuestra red de asistencia al emigrante es insuficiente. El emigrante se asienta fácilmente y se acoge a una tradición de carácter migratorio que allí existe».⁸⁰ La aguda y crónica limitación de recursos del IEE y las anomalías en la gestión de éstos provocaron las quejas de los emigrantes españoles instalados en Francia, quienes afirmaban lo siguiente:

«[C]onsideramos que la atención que el Estado Español nos presta es insuficiente. [...] Los planes asistenciales sufren alteraciones, retrasos o cambios sin que se pueda apreciar con claridad las directrices fundamentales de su política emigratoria. [...] Pero lo que más nos preocupa es la ineficacia de nuestras peticiones en cuanto emigrantes. De las 38 conclusiones elaboradas por las Comisiones de Retorno, Enseñanza y Centros, en noviembre de 1973, [...] sólo dos han tenido una parcial aplicación.»⁸¹

Los años de la Transición estuvieron así marcados por la presión de una parte importante de la colonia española en el extranjero para que se democratizase la política emigratoria. La colonia española en Francia fue una de las más comprometidas en esta labor. El carácter democrático de la organización así como del funcionamiento de gran parte de las asociaciones españolas había sentado ya un precedente, familiarizando a esta población con los mecanismos de la democracia.

Dentro de este proceso de democratización, una de las primeras reivindicaciones de la colonia española instalada en Francia fue acabar con el paternalismo que venía caracterizando las relaciones del Estado español con sus «súbditos» expatriados.

⁷⁹ «Los trabajadores españoles en Francia contra el paternalismo. Exigen una política democrática de emigración», *El País*, 12 de agosto de 1977.

⁸⁰ Informe de Miguel García Sáez, Director del IEE, 25 de noviembre de 1966, p. 6. ACMT Dep. 1 Secretaría General Técnica – Rel. Entrega nº 103 de 22-05-73- Legajo 21-22 (E-329).

⁸¹ «Exposición y peticiones de los Centros de la región parisina al IEE, en la persona de su Director general, don Jorge Jordana de Pozas», 8 de febrero de 1975. Citado en Babiano y Fernández Asperilla (1998), pp. 34-35.

«Ya está bien de política paternalista, destinada por una parte a aparentar, es decir, a intentar engañar a los españoles en general y a los emigrantes en particular y, por la otra, destinada igualmente a favorecer «tinglados» que sirve para que algunos se forren. Es necesario que desaparezcan los reflejos, aún vivos, de la época dictatorial y que se aplique la democracia a la política de la emigración. Las consecuencias inmediatas serán el saneamiento económico y la eficacia de todos los mecanismos que articulan la vida de este trozo de España que se llama emigración.»⁸²

Otra de las reivindicaciones fue la necesaria participación de los propios emigrantes en los procesos de elaboración de la política emigratoria, así como en la elección de los actores estatales implicados en ella. Así lo testimoniaba un emigrante español en Francia entrevistado por el periódico *El País*: «Sería inútil que se liquide, por ejemplo, una institución, inútil y costosa, por simple decreto, sin diálogo con la base de la emigración, con sus representantes auténticos, esto semejaría a un cambio de táctica y no de criterio profundo de una política que debe servir realmente a todos los emigrantes».⁸³

⁸² «Los trabajadores españoles en Francia contra el paternalismo. Exigen una política democrática de emigración», *El País*, 12 de agosto de 1977.

⁸³ «Los trabajadores españoles en Francia contra el paternalismo. Exigen una política democrática de emigración», *El País*, 12 de agosto de 1977.

7. LAS RELACIONES DEL IEE CON ALEMANIA

Carlos Sanz Díaz

La emigración española a Alemania en la segunda mitad del siglo XX ha sido escasamente estudiada, en términos generales, por la historiografía tanto española como alemana, y hoy en día es relativamente poco conocida. Los primeros estudios que tratan aspectos de la inserción de los emigrantes españoles en el mercado laboral alemán, generalmente como un aspecto más dentro del análisis general del fenómeno migratorio, son contemporáneos al ciclo de salidas que se extiende entre 1960 y 1973¹ o ligeramente posteriores, contándose entre estos últimos algunos caracterizados por un marcado tono de denuncia social.²

En los primeros años ochenta, cuando todavía estaban recientes los retornos más cuantiosos de la emigración española desde Alemania, aparecieron simultáneamente las principales investigaciones sociológicas centradas en el análisis de este fenómeno del retorno³, como los importantes estudios de José Cazorla Pérez financiados sucesivamente por la *Fundación Ford* y la *Fundación Volkswagen*⁴, y los de Castillo Castillo y Garmendia.⁵ Interesó en estos momentos especialmente el impacto de los retornos (desde Alemania, pero no solo) sobre las regiones de origen, perspectiva de análisis que adoptaron diversos trabajos sociológicos del mismo periodo.⁶ También en una perspectiva sociológica se inscribieron estudios como el de Harms⁷, el análisis comparativo de emigrantes españoles e italianos en Alemania de Breitenbach⁸ y el informe elaborado por Miguel, Moral y Izquierdo para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.⁹ Más recientemente, hay que mencionar el estudio de Gualda Caballero¹⁰ sobre la integración social de la primera generación de emigrantes españoles en Alemania.

¹ García Fernández (1965), Sánchez López (1969), Martínez Cachero (1969), Garmendia (1970); sobre los problemas de la integración social, Delgado (1966).

² Pascual de Sans (1970), Sorel (1974), Díaz Plaja (1974), García Meseguer (1978).

³ Leib y Mertins (1980).

⁴ Cazorla Pérez (1981), (1989).

⁵ Castillo Castillo (1980); Garmendia (1981).

⁶ Tempranamente, Kade y Schiller (1969); también Gregory (1975), Bernitt (1981) y Mertins (1983); con una perspectiva antropológica, Rhoades (1978).

⁷ Harms (1986).

⁸ Breitenbach (1982).

⁹ Miguel, Moral y Izquierdo (1986).

¹⁰ Gualda Caballero (2001).

Desde la demografía histórica y la geografía humana se ha estudiado la emigración a Alemania junto con la que tuvo como destino a otros países¹¹, en algún caso con una perspectiva regionalizada respecto al origen territorial de los emigrantes españoles.¹² Desde una perspectiva económica, la emigración española a Alemania se ha analizado también dentro del conjunto del fenómeno de la emigración en los estudios de Oporto del Olmo y Ródenas Calatayud¹³, y en el análisis general de la emigración en la Europa meridional de Venturini¹⁴.

Una característica común a todos estos estudios es que dedican una atención marginal al papel de las instituciones estatales. En particular, no analizan el papel del Instituto Español de Emigración en los movimientos migratorios españoles. Tampoco se ocupan específicamente del papel del IEE otro tipo de investigaciones, como las realizadas desde la historiografía contemporaneísta. Aparte de aproximaciones de carácter general a la historia migratoria española¹⁵, y a la emigración de retorno¹⁶, a diversos aspectos de las relaciones hispano-alemanas que incluyen la gestión intergubernamental de los flujos migratorios desde una perspectiva de historia de las relaciones internacionales¹⁷ y a cuestiones como la negociación del acuerdo migratorio bilateral de 1960¹⁸, contamos con muy pocos estudios específicos. Hay visiones de conjunto acerca de la emigración española a Alemania¹⁹, junto con análisis muy concretos de fenómenos como la emigración irregular o clandestina²⁰, la adquisición de valores políticos en la emigración²¹, la sindicación y las movilizaciones políticas y sociolaborales de los emigrantes²², y la integración laboral de los mismos²³ y específicamente de las mujeres migrantes españolas²⁴, pero queda mucho campo abierto a la indagación historiográfica de ésta y otras muchas temáticas inexploradas hasta el momento.²⁵

Evolución y características de la población española en la República Federal de Alemania

Para contextualizar la actuación del IEE en relación con la emigración española a Alemania debemos partir de algunos datos generales sobre el volumen y la dinámica que aquella alcanzó. Entre 1955 y 1982 salieron aproximadamente 800.000 emigrantes españoles con

¹¹ Puyol Antolín (1979).

¹² Alonso Antolín (1983).

¹³ Oporto del Olmo (1992), Ródenas Calatayud (1994).

¹⁴ Venturini (2004).

¹⁵ Vilar y Vilar (1999).

¹⁶ Véase con carácter general Vilar et al. (2006), donde se recoge, entre otros estudios, una completa bibliografía sobre la emigración de retorno española desde Europa en el siglo XX.

¹⁷ Aschmann (1999), pp. 318-333.

¹⁸ Steinert (1995), pp. 293-296; Sanz Díaz (2005a); Lehmann (2006), pp. 116-123.

¹⁹ Kreienbrink (2000), Muñoz Sánchez (2005), Sanz Díaz (2006).

²⁰ Sanz Díaz (2004).

²¹ Latorre Catalán (2006).

²² Sanz Díaz (2001), (2005b), Muñoz Sánchez (2008).

²³ Sanz Lafuente (2009a).

²⁴ Sanz Lafuente (2006), (2009b).

²⁵ De forma complementaria deben citarse caracterizaciones generales de la colonia emigrante en Alemania como la de Romano García (1995) y el estudio de Seitter (1999) sobre culturas asociativas y biografías formativas de emigrantes españoles en Frankfurt. Son también útiles, aunque no centrados específicamente en la emigración española a Alemania, los trabajos de Sonnenberger (2003), con un enfoque regional centrado en el Land de Hesse, y de Mattes sobre emigración femenina (2005).

destino a la RFA, de los cuales regresaron a España en el mismo periodo 696.000, es decir, el 86,1%. La mayor parte de las salidas se concentró en los catorce años de política activa de recluta de mano de obra por parte del gobierno alemán, entre 1960 y 1973, en los que emigró el 92,7% de españoles que marcharon a Alemania. Los años de mayor emigración fueron, por este orden 1965 (82.324 emigrantes), 1964 (81.818) y 1970 (61.318). En conjunto, Alemania fue el segundo destino más importante de la emigración española a Europa en este periodo, superada por Francia, pero por delante de Suiza, Bélgica, Holanda y los restantes países de destino.²⁶

A partir de 1955, la República Federal de Alemania, en los años de fuerte expansión económica que siguió a la reconstrucción de posguerra, recurrió a la firma de tratados bilaterales para la recluta de trabajadores invitados («gastarbeiter»). El gobierno de Bonn firmó acuerdos con Italia (1955), España y Grecia (1960), Turquía (1961), Portugal (1964), Marruecos (1963-66), Túnez (1965) y Yugoslavia (1968). De este modo, Alemania Occidental pasó de tener una población extranjera de menos de medio millón de integrantes en 1955 a 4,45 millones de extranjeros en 1980, lo que representaba el 7,5% de la población del país.²⁷ A través de una política de contratación en origen y del modelo del «trabajador invitado», el país, pese a permanecer fiel al principio de que «Alemania no es un país de inmigración», se había convertido de hecho en un país de fuerte inmigración con una sociedad notablemente multicultural.²⁸

El número máximo de emigrantes españoles en Alemania –trabajadores más sus familiares– se alcanzó en 1973, con 190.000 trabajadores y un total de 286.000 emigrantes. Eso hacía de los españoles la quinta colonia inmigrante más numerosa del país, tras turcos, yugoslavos, italianos y griegos. Al comienzo de la década de los sesenta habían sido la segunda comunidad más numerosa, junto con los griegos, y sólo superada por los italianos. A partir de 1974 disminuyó constantemente la colonia española en Alemania. En 1977 tenía alrededor de 200.000 integrantes y en 1985 algo más de 150.000, registrándose en la década siguiente, en líneas generales, un descenso moderado pero constante.²⁹

Junto con la emigración existió siempre una importante corriente simultánea de retorno, que se intensificó en dos coyunturas, hasta hacer que se registraran más regresos a España que salidas hacia Alemania: los años 1966-67, de crisis económica en Alemania, y a partir de 1974 hasta 1978. En conjunto, los españoles tuvieron un alto índice de rotación y de retorno, lo que les caracteriza como emigrantes mayoritariamente temporales, igual que los italianos, pero con mayor tendencia al retorno a su país que griegos, yugoslavos y turcos.³⁰

Las Administraciones alemana y española en materia migratoria

El principal organismo oficial dentro de la Administración alemana con responsabilidad en materia migratoria fue la Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslo-

²⁶ Vilar y Vilar (1999), p. 73

²⁷ Herbert (2001), pp. 198-199.

²⁸ Sobre la política de inmigración en la RFA a partir de 1945 puede verse Bade (1992), (1993) y (2003), pp. 271-277, y Herbert (2001).

²⁹ Seitter (1999), pp. 40-41.

³⁰ Según datos de la OIT citados por Cazorla Pérez (1989), p. 25.

senversicherung (BAVAV, Oficina Federal de Colocación y Seguro de Desempleo), denominada desde 1969 Bundesanstalt für Arbeit (BAA, Oficina Federal de Empleo).³¹ La BAA era el organismo ejecutor por parte alemana del acuerdo de emigración hispano-alemán de 1960 y por lo tanto fue el principal interlocutor del IEE en todo lo relativo a esta emigración. Dependía del Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ministerio Federal de Trabajo y Ordenación Social) y tenía su sede en Núremberg. En rasgos generales, la BAA encarnó una concepción de la inmigración como instrumento de la política general de empleo del gobierno alemán.³² Como en otros países de recluta de emigrantes, la BAA actuó en España mediante una delegación exterior denominada Comisión Alemana, que tuvo su sede en Madrid.³³

Junto con la BAA, poseían también importantes atribuciones relativas a la política alemana de inmigración tres instituciones estatales. En primer lugar, el Ministerio Federal de Trabajo y Ordenación Social, al cual correspondía la expedición del permiso de trabajo que cualquier extranjero necesitaba para poder realizar una actividad profesional remunerada en la RFA. Este permiso se obtenía en las Oficinas de Empleo (Arbeitsämter) repartidas por todo el territorio federal.³⁴ Atribución del Ministerio de Trabajo fue también la gestión del Zentralkartei für nichtdeutsche Arbeitnehmer (Fichero Central para Trabajadores no Alemanes), registro federal de los datos de todo trabajador extranjero al que se recurría para comprobar los antecedentes laborales de los inmigrantes.³⁵ También fue este ministerio el conductor de las negociaciones sobre seguridad social con España que condujeron a los convenios bilaterales de 1959, 1968 y 1974.³⁶

Intervenía también, en segundo lugar, el Ministerio Federal de Interior, que poseía la atribución de conceder los permisos de residencia a los ciudadanos extranjeros, y que enfocaba la cuestión de la inmigración desde el punto de vista predominante de la seguridad interior y del control de los flujos fronterizos de población. Dada la estructura federal del Estado germanooccidental, los Ministerios y Senados de Interior de los distintos Länder (Estados federales) tenían también un margen de discrecionalidad en la creación de normas y reglamentos, así como en su aplicación por medio de las diferentes Länderpolizeien (Policías de los Länder).³⁷ Para todo el territorio de la

³¹ En este capítulo nos referimos a este organismo con la abreviatura BAA tanto para el periodo anterior a 1969 como para el posterior.

³² Sobre la labor de la Bundesanstalt für Arbeit en la recluta de trabajadores extranjeros véase Rotte-
necker y Schneider (1996), pp. 166-168.

³³ Acerca del trabajo de las Comisiones Alemanas en el exterior, véase Maibau, Pfulmann y Rademacher (1986³).

³⁴ Para coordinar la ejecución de aspectos laborales concretos de la política de inmigración, el Ministerio de Trabajo convocaba en función de los problemas que fueran surgiendo el Arbeitskreis für Fragen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Círculo para cuestiones relativas a la ocupación de los trabajadores extranjeros), una instancia intergubernamental sin rango de organismo, en la que estaban representados diferentes Ministerios. Puede consultarse documentación al respecto para los años sesenta en BA B 149/6238.

³⁵ Dohse (1985²), p. 184.

³⁶ Véase sobre los convenios de seguridad social el capítulo 4 de esta monografía.

³⁷ En 1973, por ejemplo, estados como Baviera comenzaron a aplicar criterios más estrictos que los seguidos en otras partes de la RFA en la concesión de la residencia a los emigrantes españoles. Felipe Vázquez Mateo, Agregado Laboral de la Embajada de España en Bonn, «Informe sobre el futuro previsible de la emigración española en 1973 en la República Federal», 17 de abril de 1973, AGA-Sindicatos, IDD 55.08/11.

RFA, el Bundesgrenzschutz (Protección Federal de Fronteras) actuaba como policía federal, teniendo bajo su control el Servicio Federal de Control de Pasaportes. A diferencia de otros países como, por ejemplo, Suiza, en la RFA no se creó, en cambio, una policía específica para extranjeros. Fue también atribución del Ministerio Federal de Interior la gestión del Ausländerzentralregister (Registro Central de Extranjeros).³⁸

Por último, el Ministerio de Asuntos Exteriores alemán o Auswärtiges Amt (AA) desempeñó, a través de la expedición de visados de entrada en la RFA, un importante papel en la conformación de la emigración española a aquel país. El criterio del AA en materia de visados, que se expedían en las oficinas consulares de la Embajada en Madrid y en los consulados generales de Barcelona y Bilbao, así como en relación con la inmigración española en general, se orientó según lógicas de política exterior que buscaban preservar las buenas relaciones diplomáticas con el gobierno español.

Otros aspectos importantes relativos a la emigración española y a su participación en la sociedad alemana se gestionaron desde otros organismos e instancias estatales, subestatales y privadas. La política de medios de comunicación específicamente destinados a la población emigrante fue responsabilidad de la Presse- und Informationssamt der Bundesregierung (Oficina de Prensa e Información del Gobierno federal) o Bundespresseamt (BPA), que dependía directamente de la Cancillería federal, y que coordinó la labor de distintos organismos públicos y privados con atribuciones en materia de prensa y otros medios.³⁹ La escolarización de los hijos de emigrantes fue responsabilidad de los Ministerios de Educación de los Länder, dentro del esquema general de escuela primaria y secundaria alemana. También la Iglesia católica, a través del Deutscher Caritasverband (Asociación de la Cáritas Alemana) desempeñó un papel sobresaliente en las labores asistenciales hacia los emigrantes españoles.

En el plano normativo, además de la legislación laboral general vigente en la RFA, debe mencionarse por sus importantes efectos sobre el estatus de los emigrantes españoles durante el periodo de la emigración asistida por medio del IEE (1960-1973) la Ordenanza policial de extranjeros (Ausländerpolizeiverordnung) de 1938, vigente aún tras la segunda guerra mundial en la RFA, y la Ley de Extranjería (Ausländergesetz) de 1965⁴⁰, si bien tan importantes como las leyes fueron los diversos reglamentos que las aplicaron y las medidas administrativas que completaron la ejecución de la política migratoria de la RFA.⁴¹

³⁸ Dohse (1985²), p. 184.

³⁹ Contó para ello con la colaboración de la embajada española en Bonn, y las de países como Italia, Grecia y Turquía, así como con la cooperación de la BAA y varios ministerios alemanes, como Asuntos Exteriores o Trabajo y Orden Social, amén de sindicatos alemanes, organizaciones empresariales y religiosas y medios de comunicación. Véase p.ej. acta de la reunión de trabajo del BPA sobre medidas dirigidas a los trabajadores extranjeros, de 28 de noviembre de 1962, PAAA Ref. 206/181.

⁴⁰ A ellas se añadirían otras disposiciones legales y reglamentarias de tipo más general, como la Ley de Promoción del Trabajo (Arbeitsförderungsgesetz) de 1969, la Reglamentación del Permiso de Trabajo (Arbeitserlaubnisverordnung) de 1971, el libro I del Código Social (Sozialgesetzbuch) de 1975, la Ordenanza Imperial del Seguro (Reichsversicherungsordnung) de 1911, o la Ley Federal de Subsidio Familiar (Bundeskindergeldgesetz) de 1973, así como tratados bilaterales como el de Establecimiento (1970) y los convenios de seguridad social.

⁴¹ Sobre la política de inmigración alemana en este periodo véase Herbert (2001), pp. 202-229.

El acuerdo hispano-alemán de 1960 y su aplicación. La gestión bilateral del acuerdo y la Comisión Mixta

La intervención del Instituto Español de Emigración en la emigración española a Alemania arranca de la firma de un acuerdo bilateral sobre selección y contratación de trabajadores, firmado por los gobiernos español y alemán en 1960.⁴² La redacción del acuerdo había sido propuesta en el verano de 1959 por el gobierno español, siguiendo el ejemplo del convenio migratorio italo-alemán de 1955. Las reticencias iniciales de la Oficina Federal de Colocación, que prefería agotar antes las posibilidades de recluta de mano de obra italiana, fueron vencidas por las presiones de los empresarios alemanes y del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán que, por razones políticas, estaba interesado en cultivar las mejores relaciones con la España de Franco.⁴³

Tras estipular las cuestiones relativas a la seguridad social y otros seguros para los futuros emigrantes⁴⁴, los dos gobiernos negociaron en un plazo muy breve, entre el 29 de enero y el 2 de febrero de 1960, un texto que se firmó en Bonn el 29 de marzo de 1960 y entró en vigor ese mismo día.⁴⁵ El *Acuerdo de migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en Alemania* designaba como organismos ejecutores del mismo, en España al Instituto Español de Emigración, con el que colaboraría el Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación de la Organización Sindical Española, y en Alemania a la BAA. Para ejecutar el acuerdo, la BAA envió a Madrid a la Comisión Alemana, una delegación técnica que se instaló en locales cedidos por el IEE y que comenzó su labor en abril de 1960. Pronto contó con cerca de cincuenta empleados solamente en la capital y con una serie de equipos móviles de médicos y contratadores de la BAA que recorrían las provincias españolas reclutando aspirantes a la emigración.⁴⁶

En la emigración española a Alemania y, por ende, en la historia de las relaciones del IEE con este país, podemos distinguir tres fases en función de los cambios en el marco normativo y en la política migratoria, así como en la coyuntura económica, tanto en España como en la RFA. Una primera fase se extiende entre 1960 y 1973, el periodo en que el IEE colabora estrechamente con el BAA en la implementación del mecanismo de emigración asistida creado por el acuerdo bilateral de 1960. En noviembre de 1973, el go-

⁴² Los dos países habían suscrito en 1952 un convenio para el intercambio anual de 150 trabajadores en régimen de prácticas en empresas, pero los efectos reales de este texto fueron muy limitados. El acuerdo se firmó el 25 de enero de 1952 (BOE 16/06/53). Véase Baeza Sanjuán (1998), p. 110, Lehmann (2006) p. 116.

⁴³ Si bien no deben exagerarse las motivaciones ligadas a la política internacional en la firma de los acuerdos, como ocurre en Korte (2008), pp. 101-109. Sobre las negociaciones para el acuerdo véase también Steinert (1995), pp. 290-29, Lehmann (2006), p. 123.

⁴⁴ España y la República Federal de Alemania firmaron varios acuerdos sobre seguridad social y sobre seguro social en caso de paro involuntario el 29 de octubre de 1959 (BOE 11/10/1961). Estos acuerdos se completaron con un convenio sobre seguro de desempleo en abril de 1966 y con nuevos convenios sobre seguridad social firmados el 20 de marzo de 1968 (BOE 06/10/1969) y el 12 de julio de 1974 (BOE 30/07/1975). Véase además el capítulo 4 de esta monografía.

⁴⁵ «Acuerdo entre el Gobierno del Estado Español y el Gobierno de la República Federal de Alemania, sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en la República Federal de Alemania», Madrid, MAE, 1960.

⁴⁶ En 1966 la Comisión Alemana en Madrid, con sede en la calle de San Leonardo 6, empleaba a 46 personas que tramitaron 26.449 solicitudes de emigración, del total de 38.634 trabajadores españoles que ese año entraron en la RFA, según los datos de la Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1968), pp. 25, 48 y 52.

bierno alemán canceló las contrataciones en origen tanto en España como en los restantes países de recluta. Con ello se abrió una segunda fase, de 1973 a 1978, en la que el IEE perdió su función de canalizador de flujos migratorios de salida y pasó a concentrarse, en su nueva condición de entidad gestora de la seguridad social (atribuida por la Ley de Emigración de 1971) en el asistencialismo a la población emigrada y, específicamente, en el despliegue de una política de retorno que resultó, como mínimo, deficiente. Entre 1978 y 1985, por último, el IEE abordó, sin abandonar las funciones desempeñadas en la anterior etapa, el difícil reto de su adaptación a la democratización de la administración española, en este caso mediante la creación de estructuras que abrían la participación en algunos aspectos de la política migratoria a los emigrantes, representados por un movimiento asociativo especialmente activo en el caso de los españoles residentes en la RFA.⁴⁷

En este capítulo nos circunscribimos a la primera de estas etapas porque ello nos permite analizar más nítidamente la especificidad de las relaciones del IEE con la RFA, al tener que ajustarse el Instituto a la política migratoria alemana y a las particularidades de la Administración de la RFA en este campo. Concretamente, las siguientes páginas se centran en las principales diferencias surgidas entre el IEE y la BAA en torno a la cuestión de las distintas modalidades permitidas de emigración, y en el papel del Instituto en la conformación de las características de la emigración española a Alemania a partir de criterios regionales, profesionales, de género y de otros tipos. A continuación se atiende a la labor asistencial del IEE en relación con Alemania, con el fin de valorar la doble vertiente de este tipo de políticas –tendientes tanto a la protección de la comunidad emigrante como a su control social y político– sobre el escenario específico de la RFA.

La intervención del IEE en las distintas modalidades de emigración

A partir de la firma del acuerdo hispano-alemán de 1960 podemos distinguir tres modalidades en la emigración española a Alemania. La primera, o emigración por el *primer camino*, es la emigración asistida, en la que el IEE intervenía activamente en todo el proceso migratorio en estrecha colaboración con la BAA. Este *primer camino* tenía, a su vez, dos modalidades: la *recluta anónima*, y el *llamamiento nominal* (namentliche Anforderung). La emigración por el *segundo camino* se realizaba mediante un visado de entrada, extendido por las representaciones consulares alemanas en España. La última posibilidad era la emigración por el llamado *tercer camino*, en la que el emigrante entraba en territorio alemán como turista y obtenía posteriormente los permisos necesarios (de trabajo y residencia) para permanecer en el país desempeñando un empleo. En el segundo y tercer casos, el IEE no ejercía papel alguno, lo que conculcaba la aspiración del Instituto al monopolio total de los flujos migratorios españoles y fue una fuente de tensiones con la Administración alemana, como veremos.

Nos centraremos en primer lugar en la *emigración asistida* o por el *primer camino*, en la que la iniciativa correspondía a la parte alemana, y concretamente en la *recluta anó-*

⁴⁷ Esta periodización se basa en Luxán (1984), pp. 22-35, pero con modificaciones para adaptarla a la interacción del IEE con la Administración de la RFA y con los efectos de los cambios en la política de inmigración de este país sobre la propia labor del Instituto.

nima. En esta modalidad, la BAA en Núremberg recibía las ofertas de trabajo que le hacían llegar los empresarios alemanes y las transmitía, por medio de la Comisión Alemana en Madrid, al IEE. Si éste consideraba que la demanda de trabajadores era armonizable con los intereses del mercado laboral español, difundía las ofertas a través de las Delegaciones Provinciales que considerara más convenientes, y que coincidían regularmente con las de aquellas regiones con mayor número de desempleados. Los trabajadores que desearan aceptar los empleos así ofrecidos –inscribiéndose en las oficinas locales del Sindicato– debían pasar un doble proceso de selección. En primer lugar, técnicos del IEE o de la Organización Sindical comprobaban su cualificación profesional y les sometían a un primer examen médico. Lo más destacable de este procedimiento es que ponía en manos del IEE un enorme poder discrecional para permitir o impedir la emigración de los individuos. Los que superaban esta criba eran nuevamente examinados, desde el punto de vista médico y de su cualificación, por equipos móviles de la Comisión Alemana desplazados a tal efecto a las distintas capitales de provincia. Quienes resultaran finalmente seleccionados recibían un contrato de trabajo bilingüe válido generalmente por un año, una tarjeta de legitimación expedida por el gobierno alemán que equivalía a un visado y permiso de trabajo, e informaciones sumarias sobre las condiciones laborales a que estarían sometidos en Alemania.⁴⁸

El traslado de los emigrantes se organizaba de forma conjunta por el IEE y la Comisión Aliada en «transportes conjuntos» semanales por ferrocarril que, tras cruzar la frontera hispano-francesa por Irún, tenían como destino la estación de Colonia-Deutz.⁴⁹ En los años de mayor intensidad migratoria llegaban a Alemania por este mecanismo 800 emigrantes españoles por término medio cada semana, aunque en épocas de gran demanda se organizaban dos expediciones semanales con cerca de 1.600 emigrantes en total.⁵⁰ Recibidos en la estación por representantes de los empresarios y de las autoridades laborales alemanas, la mayoría de los españoles continuaba su viaje en grupos más pequeños hasta alcanzar su localidad y empresa de destino, donde se tramitaban el permiso de residencia limitado a la misma duración del contrato de trabajo.

En el caso del *llamamiento nominal*, los empresarios alemanes solicitaban específicamente la contratación de determinados trabajadores españoles, con los que entraban en contacto a través de sus empresas filiales en España o por medio de familiares, paisanos o conocidos que hubieran emigrado anteriormente y se hallaran ya empleados en esa empresa. En muchos casos, los propios empresarios se preocupaban de obtenerles los permisos de trabajo y permanencia en Alemania necesarios. En este caso, la capacidad de intervención del IEE se restringía significativamente.

Quienese decidían emigrar por cuenta propia, al margen del IEE, optaban por una de las siguientes opciones: el *segundo camino*, solicitando en los consulados alemanes en España un visado de trabajo antes de viajar a Alemania; o bien el *tercer camino*, entrando

⁴⁸ Un ejemplo de las publicaciones informativas para emigrantes reclutados por el IEE, en Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung/Instituto Español de Emigración (1963).

⁴⁹ Véase al respecto el dossier «Bahnhof Köln-Deutz. Migrantengeschichten aus 40 Jahren» en <<http://www.angekommen.com/iberer/index.html>> (consultado el 19.11.2008).

⁵⁰ Como ocurría en los primeros meses de 1965. Luis Enrique Sorribes a Juan de Dios Cortés Gallego, Vicesecretario General de Organización Administrativa de la OSE, 16 de marzo de 1965, AGA-Sindicatos R 2454.

en este país como turistas, o alegando por ejemplo que se disponían a visitar a un familiar o a un amigo. Una vez en Alemania podían recabar, por regla general, los permisos necesarios para desempeñar un trabajo y obtener la residencia.

El procedimiento de emigración asistida que acabamos de describir quedó regulado en sus detalles administrativos por sucesivas circulares y disposiciones del IEE y del Ministerio de Trabajo que trataron de adaptar los procedimientos burocráticos a los cambios en el marco normativo y a la coyuntura económica, a la experiencia adquirida y a las exigencias de la Comisión Alemana. Estas disposiciones tenían un efecto directo sobre las posibilidades y formas de emigración de los trabajadores españoles y de sus familias a Alemania, al modificar aspectos esenciales de la emigración asistida como la tramitación de los contratos, las inspecciones médicas, los criterios de selección en las operaciones colectivas, las normas por las que se regía la emigración nominal, la expedición de pasaportes y visados o la reagrupación familiar.⁵¹

La intervención del IEE y de la Comisión Alemana nunca se extendió sobre la totalidad de los emigrantes, pudiéndose estimarse –con todas las cautelas que impone la dificultad de cuantificar el fenómeno de la emigración irregular– que aproximadamente un 30% de los españoles que emigraron a Alemania lo hizo sin la intermediación del Instituto.⁵² Esta emigración no asistida o irregular fue especialmente relevante en el periodo 1960-1967 y sobre todo los años iniciales, de intenso *boom* o fiebre migratoria, cuando el número de trabajadores españoles en Alemania pasó de 2.200 en 1959 a 16.500 en 1960 (multiplicándose por 7,5 en un solo año), a 61.800 en 1961 (aumentando 3,74 veces respecto al año anterior), y a 94.000 en 1962. Por los mismos años se detectaron, igualmente, prácticas ilegales de intermediarios que, contra el pago de una cantidad, proporcionaban a emigrantes españoles el traslado hasta Alemania y el ingreso en el país por pasos fronterizos poco vigilados, burlando la vigilancia policial germanooccidental.⁵³

A pesar de que las aspiraciones del gobierno español de lograr un control total de los flujos migratorios nunca llegaron a materializarse, la frecuencia de la emigración «no asistida» marcó una tendencia descendente, sobre todo desde finales de los años sesenta. Si en años como 1960 o 1967 todavía emigraron al margen del IEE nada menos que el 60% de los españoles que marcharon a Alemania, y la media entre estos dos años se situaba en torno a un 30% de emigrantes irregulares o «no asistidos», en los primeros años setenta era ya solamente un quinto de los emigrantes a aquel país el que eludía a las instancias españolas en su decisión de partir. Del mismo modo, tendieron a desaparecer las prácticas ilegales de intermediación para cruzar la frontera alemana de forma clandestina.

⁵¹ Entre las disposiciones más importantes se cuentan la Orden del Ministerio de Trabajo de 15 de noviembre de 1960 por la que se establece un procedimiento administrativo para atender las ofertas de empleo procedentes de países extranjeros (BOE 3/12/1960), y las circulares del IEE núm. 25/1960, núm. 25/63 de 25 de mayo de 1963 sobre normas reguladoras de la emigración a Alemania, núm. 3/71 de 19 de enero de 1971 sobre normas reguladoras del procedimiento de emigración a la República Federal de Alemania, y núm. 20/72 de 10 de octubre de 1972, con igual título (consultables las tres últimas en BA B 119/3353).

⁵² Para esta estimación véase Sanz Díaz (2004), pp. 18-20.

⁵³ Un ejemplo entre varios, en Despacho del Consulado de la RFA en Granada de 6 de marzo de 1963, anexo al Despacho de la Embajada alemana en Madrid de 28 de marzo de 1963, BA B 149/6237; esta cuestión se trata más ampliamente en Sanz Díaz (2004), pp. 69-76.

Las relaciones del IEE con la administración migratoria alemana y el papel del Instituto en la orientación de los flujos migratorios a la RFA

El IEE colaboró entre 1960 y 1973 con el BAA en la gestión de la emigración asistida. Entre los dos organismos se estableció una relación de cooperación que no excluía la divergencia de criterios sino que la canalizaba a través de constantes reajustes y negociaciones de corto alcance. La fluidez de los contactos entre ambos organismos y la disposición a la transacción presente en las dos partes explica que la mayor parte de las fricciones derivadas de la interacción entre las políticas migratorias de uno y otro país pudiera solventarse en el día a día⁵⁴ y que solamente en una ocasión, en 1967, y ante la acumulación de algunas cuestiones de carácter no burocrático sino político, se convocara la Comisión Mixta bilateral prevista en el acuerdo de 1960.⁵⁵

Las diferencias iniciales con la parte alemana se derivaron de la lentitud que la burocracia del IEE (y la necesaria colaboración con otros organismos del Estado) imponía al proceso de recluta de trabajadores. El primer contingente de trabajadores asistidos por el IEE no llegó a la RFA hasta agosto de 1960, más de cuatro meses después de la entrada en vigor del acuerdo bilateral.⁵⁶ A mediados de los años sesenta, lo habitual era que transcurrieran de cuatro a seis meses desde que una empresa solicitaba trabajadores a la Oficina alemana de contratación hasta que el IEE completaba el proceso burocrático de su selección, contratación y transporte hasta sus puestos de trabajo. Muchos aspirantes a emigrar tenían que afrontar esperas aún mayores antes de ver cumplida su aspiración, o incluso no la veían satisfecha nunca, por lo que optaban por salir de España sin contar con la intermediación del IEE.⁵⁷ La intensidad de la emigración asistida a Alemania puso a prueba la capacidad previsor y organizativa del IEE en el interior de España y de la Agregaduría Laboral en Bonn como delegación exterior del Instituto. La situación que dibujaba en marzo de 1965 el agregado laboral lo ilustra claramente:

«La emigración a Alemania está presentando un aspecto que casi me atrevería a reputar de alarmante. El número de compatriotas nuestros que llega a la República Federal para ocupar una plaza de trabajo está alcanzando un volumen que nadie osaba prever al firmar el convenio hispano-alemán sobre esta materia. [...] Ante esta situación esta Agregaduría Laboral se encuentra totalmente desbordada por el acontecimiento emigratorio; los cálculos que hicimos en base a un desarrollo normal de la emigración están totalmente rebasados por la realidad».⁵⁸

En octubre de 1964 el IEE transmitió a sus delegaciones provinciales las quejas de la Comisión Alemana por los retrasos y disfunciones en la gestión de la emigración asistida, incluyendo la retirada de ofertas de trabajo asignadas que no habían podido cubrirse. Las explicaciones que llegaron desde las delegaciones del IEE justificaban las demoras por motivos como el exceso de trabajo, la multiplicidad de trámites que exigían las operaciones de emigración asistida —en especial los reconocimientos médicos y la expedición

⁵⁴ Las actas de las reuniones de trabajo celebradas entre el Instituto Español de Emigración y la Comisión Alemana en España pueden consultarse en BA B 119/3352.

⁵⁵ Tagung der deutsch-spanischen Gemischten Kommission nach der deutsch-spanischen Anwerbevereinigung, 25. bis 28. April in Madrid, 1967, BA B 149/22388.

⁵⁶ «Spanier sind tüchtige Mitarbeiter», Bergische Morgenpost, 7 de octubre de 1960.

⁵⁷ Apunte del Referat V6 del Auswärtiges Amt sobre una reunión del Deutscher Arbeitsgeberverbände celebrada el 15 de marzo de 1964, en PAAA Ref. 505/998.

⁵⁸ Luis Enrique Sorribes a Juan de Dios Cortés Gallego, Vicesecretario General de Organización Administrativa de la OSE, 16 de marzo de 1965, AGA-Sindicatos R 2454.

de pasaportes—, la frecuente facilitación de datos erróneos por los servicios de Encuadramiento y Colocación, la exigencia por la Comisión Alemana de requisitos no previstos, o el hecho de que había trabajadores que presentaban solicitudes para emigrar a dos o tres países y después emprendían el viaje por cuenta propia, dificultando la labor de las delegaciones del IEE, entre otras causas.⁵⁹

Mayores problemas deparó la divergencia de interpretaciones en torno a la legalidad de la emigración por el *segundo* y el *tercer camino*, que el IEE rechazaba y el BAA defendía, haciéndose portavoz de los intereses de los empresarios alemanes. El IEE combinó la defensa de sus principios —la afirmación de su monopolio sobre la emigración y la existencia de un único cauce legal para la misma— con grandes dosis de pragmatismo que evidenciaba que, para el Instituto, todos los demás objetivos se subordinaban al primordial, el de fomentar la emigración. El IEE defendió siempre, de mutuo acuerdo con la Dirección General de Empleo, que no era aceptable la emigración por el segundo o por el tercer camino.⁶⁰ Con el respaldo principalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores, el Instituto presionó repetidamente a la Administración alemana para que restringiera la entrada de españoles en la RFA al margen del acuerdo bilateral, pero nunca tensó la cuerda hasta el punto de poner en peligro la colaboración que garantizaba la persistencia del flujo migratorio controlado estatalmente. Por eso, por ejemplo, en septiembre de 1961 los representantes del IEE, junto con los de la Dirección General de Empleo, la Organización Sindical y la Comisión Alemana en Madrid, accedieron a prever mecanismos *ad hoc* de regularización de la situación legal de emigrantes españoles que habían entrado en Alemania para trabajar con pasaporte ordinario o con visado de turista, dando así por buenos casos de migraciones que, atendiendo a las leyes de emigración españolas, eran irregulares.⁶¹

Otra fuente de fricciones bilaterales procedía de los esfuerzos del IEE por controlar la composición de la emigración a Alemania, favoreciendo la salida de trabajadores no cualificados, preferentemente varones originarios de las regiones con más desempleo de España. Las diferencias con el BAA surgían del interés de este organismo por reclutar trabajadores encuadrables en categorías que no entraban en las prioridades del Instituto, como obreros cualificados o mujeres, para determinados tipos de empleos industriales. De manera general, el IEE se atenía al criterio de los círculos empresariales españoles y de la Dirección General de Empleo de que solamente los desempleados debían entrar en consideración para la emigración a Alemania, como observó en su primer informe, tras apenas unas semanas de actividad, la Comisión Alemana en Madrid.⁶² Pese al interés, reiteradamente expresado, de la Comisión Alemana por incrementar el bajísimo porcentaje de trabajadores cualificados reclutados para Alemania, el IEE resistió tenazmente las presiones que recibió al respecto. En este sentido, el IEE no tramitó prácticamente contratos

⁵⁹ Puede consultarse la correspondencia mantenida entre la dirección del IEE y varias delegaciones provinciales del Instituto, en octubre de 1964, en AGA-Trabajo 75/23352.

⁶⁰ BAA, Resumen de la reunión con el Director General de Empleo, 6 de febrero de 1963, BA B 119/3352 B1.

⁶¹ BAA, Resumen de las conversaciones mantenidas en Madrid con representantes del IEE, de la Dirección General de Empleo y del SNEC, 7-8 de septiembre de 1961, BA B 119/3064.

⁶² BAA, Bericht über Anwerbung und Vermittlung spanischer Arbeitskräfte, 12 de mayo de 1960, BA B 119/3069. El obstruccionismo del IEE a la contratación de trabajadores cualificados para la emigración a Alemania aparece reflejado en varios informes de la Comisión Alemana del periodo 1960-1962 que se pueden consultar en BA B 119/3064 y BA B 119/3352.

para trabajadores cualificados, por considerarlos necesarios para el desarrollo industrial español (con excepciones coyunturales, como en 1960-61); boicoteó los intentos alemanes de recurrir a medios de comunicación para atraer a este tipo de trabajadores a la RFA; y aplicó criterios regionalmente diferenciados en la canalización de las ofertas de empleo transmitidas por la Comisión Alemana, dirigiéndolas a regiones agrícolas con alto índice de desempleo entre el peonaje agrario y la mano de obra jornalera (como Andalucía, Extremadura, León y Murcia) y bloqueando, en cambio, su remisión a provincias de tradición industrial como Asturias, Barcelona, Vizcaya, Álava o Guipúzcoa, como indicaba la propia Comisión en su informe del año 1970.⁶³ El IEE tuvo un considerable éxito en este terreno, logrando que la mano de obra canalizada por el Estado español fuese, junto con la griega, la de más baja cualificación entre los países de recluta.⁶⁴ A su vez, desde el punto de la regionalización de las contrataciones para Alemania, el IEE aplicó una política de dispersión de las ofertas de trabajo que recibía de la Comisión Alemana, para redistribuirlas en función de las necesidades del mercado laboral español. En octubre de 1964, el responsable de la Comisión Alemana en Madrid, Friedrich Malsbender, se quejaba al IEE por la designación de 17 provincias como zona de reclutamiento para «la petición mensual relativamente pequeña de 2.200 varones y 650 mujeres», lo que aumentaba los gastos por viaje del equipo contratador alemán y de los propios trabajadores españoles.⁶⁵

Apenas quedó compensada la baja cualificación que poseía, en términos generales, la mano de obra canalizada por el IEE a Alemania, por políticas correctoras de escaso alcance, como la que llevó al Instituto a incorporarse en 1971 a la fórmula de los cursos de cualificación profesional para emigrantes impulsados por el BAA, accediendo a la organización de los primeros cursos en colaboración con la Dirección General de Promoción Social, con empresarios alemanes y con el Ministerio Federal de Trabajo. El posible éxito de esta medida, una forma aceptable para el IEE de canalizar la tan demandada mano de obra cualificada, quedó anulado por el escaso seguimiento de la misma, ya que en 1972 participaron solo 41 trabajadores en los cursos, y 54 en 1973⁶⁶, y por el cese en la recluta de emigrantes por parte del gobierno alemán en noviembre de 1973.

Los criterios de selección impuestos por el IEE afectaron también de forma diferenciada a las mujeres. La tasa de mujeres canalizadas por el Instituto hacia el trabajo en Alemania fue siempre significativamente menor que la de los varones, a pesar de que los archivos⁶⁷ y recientes investigaciones⁶⁸ ofrecen sobrados testimonios del interés de nu-

⁶³ Deutsche Kommission in Spanien, *Erfahrungsbericht 1970*, BA B 119/3016. Del sur de España procedió el 45% de la emigración asistida por el IEE con destino a la RFA, mientras que otro 40% procedía del noroeste del país. Garmendia (1981), p. 253.

⁶⁴ Únicamente el 8,3% de los trabajadores españoles «asistidos» eran trabajadores cualificados. Entre los griegos este porcentaje era del 9,5%, entre los italianos del 29,1%, entre los yugoslavos del 29,6% y entre los turcos del 31,8%. Sanz Lafuente (2009).

⁶⁵ Friedrich Malsbender a José Antonio García-Trevijano, director del IEE, 14 de octubre de 1964, AGA-Trabajo 75/23352.

⁶⁶ Sanz Lafuente (2009a).

⁶⁷ Por citar solamente un ejemplo, en febrero de 1965 el director de la Comisión Alemana en Madrid, Friedrich Malsbender, solicitó un contingente de 1.500 peones femeninos, pero el IEE sólo autorizó la contratación de 350 mujeres. Malsbender insistió al mes siguiente en que había ofertas de empleo suficientes, y en que «debido a los viajes que constantemente realizan nuestros seleccionadores por las diversas provincias españolas, tenemos conocimiento que en las provincias que proponemos disponen y existen posibilidades de

merosas empresas alemanas por la contratación de mano de obra femenina en el mercado laboral español. A partir de 1964/65 las empresas alemanas y las autoridades de extranjeros de la RFA comprobaron que el gobierno español enviaba cada vez a menos mujeres a Alemania, y ello a pesar de que el país ofrecía perspectivas muy favorables para el trabajo femenino y que había decenas de miles de puestos vacantes a su disposición.⁶⁹ Una situación que derivaba a muchas mujeres de los cauces regulares o asistidos de la emigración y las llevaba a confiar, en una proporción que probablemente doblara a la de los varones, en estrategias basadas en las redes familiares y de amistad como medio para emigrar a Alemania.⁷⁰

Estrechamente relacionada con esta problemática estaba la de la reagrupación en territorio de la RFA del emigrante con sus familiares, que planteó dificultades específicas en la gestión de la emigración por parte del IEE. El acuerdo bilateral de 1960 preveía (art. 17º) la reagrupación familiar bajo exigencia de contar el emigrante con una «vivienda suficiente» para él y su familia, pero no obligaba al Estado alemán a acceder a las solicitudes de reagrupación que se le presentaran. El papel del IEE en este caso se limitaba al del trámite de la documentación, mientras que la Administración alemana conservaba en sus manos un amplio poder discrecional en la materia, que empleó para tratar de evitar el estímulo de una inmigración encubierta bajo la apariencia de la reagrupación familiar.⁷¹

Ya en 1960 el gobierno español solicitó al alemán garantías de que los cónyuges e hijos de emigrantes españoles obtendrían un permiso de residencia de igual duración que el de su familiar trabajador que se hubiera establecido en la RFA en primer lugar.⁷² Ante la constatación de que en algunas ciudades se ponían dificultades a la reagrupación de familias españolas, en octubre de 1961 el Agregado laboral en Bonn, Luis Enrique Sorribes, elevó una queja al BAA amenazando con no enviar más trabajadores a las comarcas donde se tuviera constancia de este tipo de trato discriminatorio.⁷³ Durante los años sesenta, sin embargo, persistieron diversas trabas a la reagrupación familiar, que los emigrantes españoles sorteaban con los subterfugios ya conocidos de la entrada en la RFA como turistas y la posterior consecución de los permisos de residencia y trabajo.⁷⁴ Después de que todos los ministros de Interior de los Länder acordaran, el 4 de junio de 1965, atenerse a criterios muy restrictivos a la hora de aplicar la posibilidad de reunificación de los «gastarbeiter» de cualquier procedencia, el IEE continuó con su empeño de conseguir para los emigrantes españoles garantías de un trato benévolo en sus aspiraciones a llevar a la RFA a sus familiares. Finalmente, el Instituto llevó la discusión de la situación de la reagrupación familiar

poder seleccionar mujeres». Malsbender a Vicente Borregón, secretario general de Empleo, 18 de marzo de 1965, AGA-Trabajo 75/23354.

⁶⁸ Mattes (2005), Sanz Lafuente (2006).

⁶⁹ Mattes (2005), pp.92-94.

⁷⁰ Kade/Schiller (1969), p. 163; Sanz Díaz (2004), pp. 47-52.

⁷¹ Esta es la principal cautela que se expresa por parte alemana, frente a los deseos españoles de una aplicación generosa de la posibilidad de reagrupación familiar, en las conversaciones de la Comisión Mixta hispano-alemana de 1967. Tagung der deutsch-spanischen Gemischten Kommission nach der deutsch-spanischen Anwerbevereinigung, 25. bis 28. April in Madrid, 1967, BA B 149/22388.

⁷² Nota verbal nº 150, Embajada de España al AA, 29 de diciembre de 1960, PAAA Ref. 505/997.

⁷³ BAA al Ministerio Federal de Trabajo, 4 de octubre de 1961, BA B 149/22387.

⁷⁴ Lo que ocurría en ocasiones con el apoyo y fomento de la propia policía alemana, como denunció en 1965 la Embajada española en Bonn por Nota verbal núm. 148 de 16 de agosto de 1965, BA B 149/22388.

a la Comisión Mixta que se reunió del 25 al 28 de abril de 1967 en Madrid, pero no tuvo fuerza suficiente para negociar una alteración de los criterios con que operaba el gobierno alemán en la concesión de permisos de reagrupación.⁷⁵ La mayor facilidad concedida a los trabajadores extranjeros para reunir consigo a sus familias en Alemania desde comienzos de los años setenta tuvo aparentemente poco que ver con la capacidad negociadora del IEE, y puede atribuirse más bien a la tendencia general en la RFA hacia una mayor liberalidad en la concesión de la reagrupación familiar, como medio para la estabilización social de la población inmigrante, y para la reducción de la movilidad laboral de los trabajadores.⁷⁶

La vertiente asistencial de la acción del IEE en Alemania

A medida que la permanencia de los emigrantes españoles en la RFA dejó paulatinamente de ser un estado provisional para convertirse en una situación estable y, con el paso del tiempo, permanente, la acción asistencial del IEE hacia la comunidad española en Alemania fue aumentando su importancia en el conjunto de políticas del Instituto. No obstante, el despliegue de medidas asistenciales, aunque fueran de corto alcance, formó parte de la acción del IEE en relación con la RFA desde los primeros años sesenta, cuando todavía predominaba la mentalidad de un rápido regreso del emigrante tras «un año o dos, tres a lo sumo» de intenso trabajo y ahorro en Alemania.

A diferencia de lo que ocurría en Francia o Bélgica, la RFA no albergaba núcleos de exiliados republicanos españoles, por lo que políticamente el país parecía, a ojos del gobierno de Franco, un país resguardado del riesgo de «contaminación» ideológica de los emigrantes. Sin embargo, de forma muy temprana se produjo un fenómeno de integración de los emigrantes españoles en los sindicatos democráticos alemanes⁷⁷, a la vez que se constituían en la RFA grupos políticos y sindicales españoles (comunistas, socialistas y ugetistas, obreristas católicos, anarquistas, etc.) que reproducían las estructuras antifranquistas del exilio. El poderoso sindicato metalúrgico alemán, IG Metall, y el Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Federación Sindical Alemana) cedieron en muchos casos los medios y locales para la constitución de los primeros círculos de reunión de los emigrantes españoles.⁷⁸

Ante esta situación el IEE adoptó una política reactiva que buscaba contrarrestar la influencia de las organizaciones sindicales alemanas y de los grupos democráticos sobre unos emigrantes a los que se suponía (y a los que se quería mantener) desinteresados de cualquier politización, carentes de conciencia social y sindical, y únicamente orientados

⁷⁵ Estos criterios limitaban la reagrupación a la familia nuclear, exigían desde otoño de 1966 al trabajador arraigado en primer lugar una antigüedad mínima en la RFA de un año, y condicionaban la concesión del permiso de reagrupación a la disponibilidad de una vivienda suficiente para la familia y a la constatación de la capacidad del trabajador y su familia para adaptarse a la vida en Alemania. Tagung der deutsch-spanischen Gemischten Kommission nach der deutsch-spanischen Anwerbevereinigung, 25. bis 28. April in Madrid, 1967, BA B 149/22388.

⁷⁶ Dohse (1985²), p. 303.

⁷⁷ Muñoz Sánchez (2008).

⁷⁸ Sanz Díaz (2005a), Muñoz Sánchez (2008).

⁷⁹ Así los describía, por ejemplo, el embajador en Bonn, marqués de Bolarque, en carta de 7 de agosto de 1964 al ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella, AMAE R 7651/4.

al trabajo y el ahorro, sin otro tipo de inquietudes.⁷⁹ Esta creencia se veía reforzada por la coincidencia de intereses entre el gobierno alemán, que descartaba la integración de los «trabajadores invitados» en la sociedad alemana, y el español, deseoso de alimentar el deseo de retorno de los emigrantes y de fortalecer sus vínculos con España.⁸⁰ Por ello parecía natural fomentar la creación de centros de ocio y socialización para los emigrantes que permitieran desvincularlos de los sindicatos de la sociedad de acogida y facilitarles ejercer sobre ellos la labor de tutela asignada al IEE, en su doble vertiente asistencial y de control social y político. El Agregado Laboral en Bonn, Luis Enrique Sorribes, lo exponía así en enero de 1961:

«[E]n mi modesta opinión, una vez tengamos montados los Hogares en Alemania, trabajadores españoles que se han afiliado a un sindicato alemán, cuando vean las numerosas ventajas que les reporta afiliarse a nuestros Hogares, causarán baja en aquel (cuya cuota sindical es casi siete veces mayor que la española) y se afiliarán al Hogar español, donde la cuota de socio será de unos 2 DM mensuales, es decir, lo que cuesta una entrada de cine».⁸¹

Bajo el impulso del IEE a través de la Agregaduría laboral se puso en pie, por tanto, una amplia red de Hogares Españoles subvencionados directamente por el Estado español, que en 1963 alcanzaban la cifra de 42 centros⁸² y en 1968 la de 106 centros.⁸³ A partir de la Ley de Emigración de 1971 se pusieron en marcha las Casas de España dependientes directamente del IEE, que en la RFA llegaron a ser cinco, situadas en Frankfurt am Main, Múnich, Hannover, Bonn y Gütersloh.

Algunos de los centros para emigrantes españoles contaron con el apoyo económico de la Iglesia católica alemana a través del *Deutscher Caritasverband*, que frecuentemente cedía los locales, y de los consulados españoles, estando generalmente bajo la protección de las misiones católicas y capellanías católicas de emigración.⁸⁴ La *Cáritas* alemana fue la institución sobre la que el Gobierno federal descargó la labor asistencial hacia los emigrantes españoles, lo que, unido a la propia dinámica de cooperación entre el IEE y la Comisión Católica de Migración, hizo de la Iglesia católica española y alemana un elemento clave en la asistencia a los trabajadores españoles. Las relaciones del IEE con los capellanes de emigración en Alemania⁸⁵ se movieron entre la total armonía y el conflicto, en

⁸⁰ Sobre el asociacionismo en la emigración española véase Babiano y Fernández Asperilla (1998).

⁸¹ Escrito de L.E. Sorribes al Secretario General de la Organización Sindical, 8 de enero de 1961, AGA AISS-OSE R 4844.

⁸² Informe «Los trabajadores españoles en Alemania», remitido por la Agregaduría Laboral en Bonn el 13 de noviembre de 1963, AGA AISS-SRE R 2514.

⁸³ «Servicios laborales españoles en Alemania», anexo a la carta de Luis Enrique Sorribes a Clemente Cerdá, Director del Servicio de Relaciones Exteriores Sindicales, 6 de mayo de 1968, AGA-Sindicatos 35/2633.

⁸⁴ De la Caritas alemana dependía una red de Oficinas de Asesoramiento para los trabajadores españoles, en la que trabajaban asistentes sociales, cuyo número pasó de 16 en 1961 a 43 en 1963, 70 en 1966 y 90 en 1978, bajo la coordinación de Juan Manuel Aguirre, director de Asistencia Social para Españoles en la central de Caritas alemana en Friburgo. Juan Manuel Aguirre Menéndez, «Desarrollo del trabajo social con emigrantes españoles en Alemania», 18 de febrero de 1981, ACMT Dep. 2 Sign. 4758.

⁸⁵ En 1973 se contaban 86 Misiones Católicas Españolas en Alemania atendidas por 95 sacerdotes con dedicación plena, a los que se sumaban otros 17 sacerdotes que atendían a españoles sin dedicación plena. CEM, «Misiones Católicas Españolas en el Extranjero», 1973, ACMT Dep. 2 Sign. 32720. Las capellanías de emigrantes en Alemania eran las únicas que no percibían subvención directa del FNPT, lo que puede haber influido en su independencia de acción respecto al IEE. «Detalle de las percepciones económicas de los capellanes de emigrantes», s.f. [1973], ACMT Dep. 2 Sign. 32720.

función generalmente de la personalidad de cada capellán. En todo caso, el desplazamiento progresivo de muchos de los capellanes y asistentes sociales desde la simple asistencia social hasta el trabajo social y el compromiso ético y político con los problemas de los emigrantes españoles acabó siendo, para el IEE, una de las mayores interferencias con las aspiraciones del asistencialismo oficial del Instituto, como exponía en 1973 el agregado laboral en Bonn:

«B) Aspectos políticos.

Pensamos que solo dos cuestiones son fundamentales y graves:

- a) La acción del sindicalismo alemán cerca de nuestros trabajadores que se ejerce no para su defensa, sino para crear en ellos una auténtica predisposición en contra del Gobierno español; y
- b) la influencia de los Capellanes españoles de emigración, que abandonada totalmente su labor pastoral, se centra en una función socio-política, siempre también tendente a resaltar los aspectos oscuros de la emigración, y a desprestigiar lo español».⁸⁶

El principal instrumento de la política asistencial del IEE en Alemania fue, sin embargo, la Agregaduría Laboral de la Embajada en Bonn, encabezada desde 1953 hasta 1971 por el falangista Luis Enrique Sorribes Peris.⁸⁷ Como prolongación de la acción de la agregaduría, y con el objetivo de apartar a los emigrantes españoles de los sindicatos alemanes, Sorribes impulsó la creación en octubre de 1962 de una red propia de asesores laborales en las ciudades con mayor concentración de población española.⁸⁸ En 1968 eran ya 21 las Oficinas Laborales españolas de la RFA dependientes de la agregaduría⁸⁹, cifra que aumentó posteriormente hasta un máximo de 24. En octubre de 1973, ante la creación de nuevas oficinas de asesoramiento laboral para españoles por los sindicatos alemanes, el agregado en Bonn pedía una «reestructuración total de nuestras oficinas [...] dado que de lo contrario la incidencia política sobre nuestros emigrantes de aquella labor sindical, será poco favorable»⁹⁰, lo que indicaba tanto el carácter reactivo de esta iniciativa como su fin eminentemente político, independientemente de los beneficios que reportaba el trabajo de los asesores a los emigrantes en su conjunto.

De forma paralela, el Ministerio de Asuntos Exteriores reforzó su red consular en Alemania para atender a una población emigrante que había crecido de forma muy rápida.⁹¹ Tomando en cuenta todas las instancias orientadas a los emigrantes, el IEE y el Estado español en general establecieron en la RFA la red más densa de estructuras asistenciales —incluyendo centros para españoles— de la que llegarían a crear en el con-

⁸⁶ El agregado laboral Felipe Vázquez Mateo al embajador de España en Bonn, 30 de octubre de 1973, AGA-Sindicatos IDD 55.08/11.

⁸⁷ Hasta la creación del IEE en 1956, el Agregado Laboral representaba únicamente a la Organización Sindical Española, pasando a ser desde 1962 además delegado del IEE en el exterior (véase cap. 4 de esta monografía). Sobre la labor de Sorribes al frente de la Agregaduría Laboral de Bonn en sus primeros años véase Baeza Sanjuán (2000), pp. 149-151 y 197-200.

⁸⁸ Nota Verbal núm. 176 de la Embajada de España en Bonn al AA, 17 de octubre de 1962, PAAA Ref. 505/998.

⁸⁹ «Servicios laborales españoles en Alemania», anexo a la carta de Luis Enrique Sorribes a Clemente Cerdá, Director del Servicio de Relaciones Exteriores Sindicales, 6 de mayo de 1968, AGA-Sindicatos 35/R2633.

⁹⁰ El agregado laboral en Bonn, Felipe Vázquez Mateo, al director del SRE, 29 de octubre de 1973, AGA-Sindicatos IDD 55.08/11.

⁹¹ Entre 1961 y 1964 se pasó de seis consulados a 14, con la creación de nuevas representaciones consulares en las zonas de mayor presencia de emigrantes españoles. «Palabras de despedida del Marqués de Bolarque al Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Sr. Schroeder, en el almuerzo dado en su honor el 10 de diciembre de 1964», AMAE R 7651/4.

junto de los países de destino de la emigración española, red que a su vez era «única entre todas las nacionalidades de extranjeros en Alemania».⁹²

Más allá de las estructuras creadas para darle soporte, la política asistencial del IEE se desplegó en cuatro direcciones principales. En primer lugar, el Instituto atendió a los aspectos laborales y relativos a la seguridad social de los trabajadores españoles en Alemania. En este terreno debe mencionarse la firma por ambos gobiernos, en 1959, del *Convenio entre el Estado Español y la República Federal de Alemania sobre Seguridad Social* con su *Acuerdo* correspondiente y el *Protocolo final* anexo, textos semejantes a los suscritos por España con otros Estados europeos por los mismos años. En virtud de los mismos se equiparaba a los españoles y alemanes que trabajaran en el otro país en cuanto a los beneficios de la seguridad social, para ellos y para sus familiares, y se les reconocían las cotizaciones hechas en el otro país a efectos de percepción de prestaciones en el país propio, particularmente en lo relativo a pensiones de jubilación. En 1968 y 1974 se revisaron los acuerdos para adaptarlos a los cambios en la legislación social española y alemana, lo que dio lugar a la firma de nuevos convenios bilaterales.⁹³

Dentro de esta vertiente socio-laboral de la labor del IEE se encuadra también la asistencia jurídica y de defensa de los trabajadores realizada a través de la Agregaduría laboral y de las oficinas laborales antes mencionadas. Los asesores laborales adscritos a estas oficinas informaron y representaron a los trabajadores españoles ante la Administración alemana en gestiones relacionadas con el trabajo, seguridad e impuestos, como la solicitud las prórrogas de los permisos de trabajo y residencia, la consecución del subsidio por hijos (Kindergeld) o la defensa ante los tribunales laborales alemanes.⁹⁴ En 1981 las asociaciones de emigrantes españoles en Alemania valoraban positivamente, de forma general, el trabajo de los asesores laborales por su «buen servicio al emigrante», y criticaban la falta de apoyo del IEE, del Ministerio de Trabajo y de los propios agregados laborales a la labor de estos asesores.⁹⁵

Se englobarían también en esta categoría las acciones de asistencia al retorno. En este aspecto se ponía de manifiesto la contradicción entre la doctrina oficial del IEE sobre el fomento del retorno del emigrante y la real conveniencia en que este retorno no se produjera más que en condiciones que no perjudicaran la marcha de la economía española. En concreto, en coyunturas de crisis económica en las que se avistaba la posibilidad de que los empresarios alemanes restringieran o incluso cancelaran la contratación de trabajadores españoles, los directores del IEE defendieron ante sus interlocutores del BAA el interés español en continuar enviando emigrantes a Alemania. Con ello trataron sobre todo de evitar el peligro de un retorno repentino y masivo de la mano de obra emigrada, que desestabilizaría el mercado de empleo español. Durante la breve crisis económica de 1966-67, el director del IEE Miguel García de Sáez se entrevistó con Anton Sabel, director de la BAA, para expresarle su temor a una reducción en el volumen de los emigrantes asistidos a Alemania y reiterarle el interés oficial en España por mantener la emigración.⁹⁶ En

⁹² Muñoz Sánchez (2008), p. 24.

⁹³ Véase capítulo 4 de esta monografía.

⁹⁴ Cabe destacar la labor de Manuel Rojas Castro, asesor laboral desde 1963 y autor de numerosos estudios jurídicos elaborados al hilo de su labor en defensa de los emigrantes españoles en Alemania.

⁹⁵ Ponencias elaboradas por la Coordinadora Federal del Movimiento Asociativo en la República Federal de Alemania (octubre de 1980), p. 37 (archivo personal).

⁹⁶ BA, Besuch des Generaldirektors des IEE, 17 de noviembre de 1966, BA B 119/3067 B1.

marzo de 1974, tras cuatro meses de cese en las contrataciones por parte de la Comisión Alemana en Madrid, el director a la sazón del IEE, Fernando Suárez, viajó a Bonn para, según afirmó a su regreso, tratar de resolver el problema coyuntural y «mantener la situación general como hasta ahora».⁹⁷ Le había precedido en diciembre de 1973 el ministro de Asuntos Exteriores, López Rodó, quien en una entrevista con el presidente de la RFA Gustav Heine-mann había pedido la renovación de los contratos a los españoles que se hallaban trabajando en la RFA⁹⁸, con el fin de evitar su desempleo y presumible retorno a España. Este trasfondo de falta de voluntad política, al que se añadía la penuria de medios económicos con que se dotó a los instrumentos creados a partir de la Ley de Emigración de 1971 para favorecer el regreso de los emigrantes, ilustran las limitaciones de la política de retorno del IEE. En relación al menos con la RFA, todo indica que la intensificación de los retornos a partir de 1973 respondió ante todo a las variaciones en la coyuntura económica alemana, a las medidas adoptadas por el gobierno alemán para fomentar la vuelta de los «trabajadores invitados» a sus países de origen y al cambio político en España, mientras que en muy escasa medida se debió a la efectividad de la asistencia del IEE.⁹⁹

Un segundo ámbito de actuación del IEE fue el de una política cultural que canalizaba hasta las comunidades de emigrantes españoles la producción artística de la *madre patria* –música, películas, espectáculos varios– con el objeto de reproducir los vínculos afectivos con España y alimentar de este modo el anhelo del retorno. Estos productos culturales eran enviados directamente por el IEE a los Hogares Españoles y Casas de España creados por iniciativa estatal, y a más de un centenar de centros y asociaciones de emigrantes españoles esparcidos por toda la RFA.

Una vertiente complementaria de la política cultural del IEE a través de la Agregaduría laboral consistió en tratar de que los emigrantes se nutrieran de noticias y opiniones controladas ideológicamente, promocionando la propagación en la RFA de prensa adicta como *El Informador*, *Vida nueva* y *7 Fechas* y tratando de obstaculizar la difusión de revistas para los emigrantes españoles promovidas por los sindicatos alemanes, como era el caso de *El Noticiero* o *Grito*¹⁰⁰, o de otra prensa crítica como era *Exprés Español*, *Información Española* y los boletines de centros y grupos democráticos españoles. Para el gobierno español, a mediados de los sesenta el problema fundamental para combatir la «creciente politización adversa de las minorías más inquietas» entre los emigrantes en Alemania residía, sobre todo, en garantizar la llegada puntual hasta la RFA de la prensa española, sometida a la censura estatal.¹⁰¹ También los contenidos de los programas radiofónicos en castellano para inmigrantes emitidos por emisoras alemanas como Radio Baviera fueron motivo de tensiones entre el gobierno español y las autoridades y medios de comunicación alemanes.¹⁰²

⁹⁷ Entrevista a Fernando Suárez en El Alcázar, reproducida en C.d.E. (172), abril de 1974, p. 20.

⁹⁸ Protokoll, Besuch Laureano López Rodó in der BRD, 3-4.12.1973, BA B 122/13032. López Rodó pidió también al ministro de Exteriores alemán, el liberal Walter Scheel, que cuando se levantaran las restricciones a la recluta de nuevos trabajadores extranjeros, los españoles tuvieran preferencia sobre los no europeos (una referencia evidente a la emigrante inmigración turca) a la hora de continuar emigrando a Alemania. López Rodó (1987), p. 259.

⁹⁹ Cazorla Pérez (1989), p. 95.

¹⁰⁰ Escrito urgente del Instituto Español de Emigración, s.f. (entre 1959 y 1961), AGA AISS-OSE R 4884.

¹⁰¹ «Informe para los Excmos. Sres. Ministros de Asuntos Exteriores, Gobernación, Trabajo, Información y Turismo y Secretario General del Movimiento», sobre «Información para los emigrantes españoles en Europa», Madrid, mayo 1966, AMAE R 8431/3.

¹⁰² Sala (2005).

Un tercer ámbito de actuación fue el de la educación. Dado el carácter temporal que inicialmente se atribuyó a la presencia de los trabajadores españoles en la RFA, ni el Estado alemán ni el español habían previsto medidas adecuadas para escolarizar a sus hijos. Las primeras soluciones improvisadas, enfocadas a la educación en castellano, se saldaron con un fracaso generalizado, al no preparar adecuadamente a los niños para el tránsito a la escuela alemana y, por ende, a niveles formativos superiores.¹⁰³ Como respuesta, para los niños en edad escolar se crearon las *clases complementarias* añadidas tras la jornada normal de la escuela alemana y en las que se enseñaba lengua española y habitualmente elementos de geografía e historia de España. El IEE participó en la coordinación de las clases complementarias a través de la Secretaría Técnica del Consejo Escolar para la Extensión Educativa de los Emigrantes, siendo a su vez el organismo encargado de centralizar la recepción de las solicitudes de maestros españoles que quisieran trabajar en Alemania. En 1970 había 120 maestros españoles impartiendo clases complementarias en la RFA, aunque su número se duplicó en los años siguientes.¹⁰⁴ En el curso escolar 1975-76 se contaban 3.350 estudiantes españoles asistiendo a 190 cursos en español dentro de este esquema de enseñanza. Para 1977, de 599 unidades escolares de Educación General Básica sostenidas por el IEE en Europa, 211 se encontraban en Alemania.¹⁰⁵

Para los niveles superiores, en 1963 se estableció la fórmula del bachillerato radiofónico español articulado en las llamadas aulas colectivas de bachillerato radiofónico organizadas por la Oficina Cultural de la Embajada de España en Bonn, en colaboración con el IEE; en 1968 se contaban ya 86 aulas concentradas en 44 centros y atendidas por 54 monitores encargados.¹⁰⁶ Posteriormente fue el Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia (INBAD) el organismo que asumió la organización de las enseñanzas medias en los países de emigración, entre ellos Alemania, mientras que para la enseñanza superior el IEE cooperó con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en el establecimiento del Centro Asociado de Frankfurt am Main, que constituía en el curso 1985/86 uno de los cinco centros que mantenía esta universidad en el exterior de España.¹⁰⁷ Pese a estas acciones, el auténtico impulso en la promoción de los niveles educativos de la segunda generación, la de los hijos de los emigrantes en Alemania, procedió de los propios trabajadores españoles, organizados en las asociaciones de padres (Elternvereine)¹⁰⁸, que juzgaron en general en términos muy duros el abandono y la incompreensión recibidos en materia educativa por parte de las autoridades españolas –incluyendo el IEE– y alemanas.¹⁰⁹

Un cuarto y último ámbito de actuación consistió en la promoción y el control de un determinado tipo de asociacionismo emigrante. Como se ha apuntado ya, en los años de la dictadura surgieron por toda Alemania centros y círculos democráticos españoles, apo-

¹⁰³ Romano-García (2005).

¹⁰⁴ Díaz Plaja (1974), p. 211.

¹⁰⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 4. Véase también el capítulo 4 de esta monografía.

¹⁰⁶ Informe sobre actividades de la Oficina Cultural de la Embajada de España en Bonn. Año 1968, 30 de enero de 1969, AMAE R 12150/10.

¹⁰⁷ Acta de la reunión de la Comisión Permanente del Patronato IEE-UNED, 23 de julio de 1986, ACMT Dep. 2 Sign. 10346.

¹⁰⁸ Breitenbach (1982), pp. 119-122.

¹⁰⁹ Ponencias elaboradas por la Coordinadora Federal del Movimiento Asociativo en la República Federal Alemana, Kassel, octubre de 1980, pp. 38-51 (archivo personal).

yados en muchos casos por los sindicatos alemanes, que constituyeron espacios de libertad en los que se desarrollaban actividades culturales y recreativas que funcionaban, a menudo, como vehículo para la educación política y cívica de los emigrantes españoles en un sentido democrático. «Casi todos estos centros», escribía en 1963 el jefe del Servicio de Relaciones Exteriores de la Organización sindical al agregado laboral en Bonn, «se convierten en focos de permanente propaganda contra nuestro Régimen, que tienen que ser socialistas oficialmente, porque el IG Metall es el que los mantiene, y en los que se admiten los elementos de las más variadas tendencias, siempre que sean contrarios al Régimen español».¹¹⁰ Los archivos conservan numerosas pruebas de que la Administración española –la Embajada, los Consulados, la Agregaduría laboral, el IEE– trataron de realizar un intenso seguimiento de las actividades que se desarrollaban en este tipo de centros y, en general, en el ámbito asociativo democrático español en Alemania.¹¹¹ Los informes político-sociales sobre emigración clasificados como «reservados y confidenciales» y recopilados por el Gabinete de Estudios del IEE son muestra de la gran inquietud que estas actividades despertaban en las estructuras del régimen franquista y, en la medida en que estos informes se preparaban para ser presentados en el Consejo de Ministros, son un indicador además de que esta inquietud llegaba hasta los niveles más altos de la dictadura.¹¹²

Para contrarrestar la acción de aquellos centros, el Estado español contaba con una política de creación y promoción de centros dóciles, considerados «apolíticos», que el embajador español en Bonn describía en 1964 de la siguiente manera:

«Una de las medidas más eficaces para contrarrestar la acción peligrosa de estos Centros (que son muy escasos en Alemania) es intensificar la ayuda a los Centros que controlamos, ofreciendo en ellos más atractivos a nuestros compatriotas. Hasta ahora han tenido un gran éxito los programas de excursiones y de tipo recreativo. Al propio tiempo, es muy útil mejorar los servicios de restaurant y bar, reduciendo sus precios. No hay que olvidar que, afortunadamente, la inmensa mayoría de nuestros trabajadores sólo desean ahorrar dinero y al cabo de unos años volver a España. Durante su estancia aquí, en las horas libres, les interesa tener un lugar de reunión donde relacionarse con sus paisanos y poder comer platos españoles y beber unas copas. Te repito que casi todos ellos solo sueñan con ahorrar lo suficiente para regresar con sus familias, y las cuestiones políticas –en la mayoría de los casos– les son totalmente ajenas».¹¹³

La forma más eficaz de controlar este tipo de centros, tanto si eran de creación estatal como si surgían de la iniciativa de los propios emigrantes, o de entidades de beneficencia o de otro tipo, fue la política de financiación selectiva a través de los Planes Asistenciales. A través de estos Planes, de periodicidad trimestral, la Embajada y los Consulados destinaban dinero para ayudar a sufragar los gastos de alquiler de locales, mantenimiento, equipos, etc., premiando a los centros dóciles y excluyendo a los considerados «conflictivos».¹¹⁴

¹¹⁰ Clemente Cerdá Gómez a Luis Enrique Sorribes, 3 de junio de 1963, AGA AISS-SRE R 2514.

¹¹¹ Véase al respecto Sanz Díaz (2005b), pp. 968-1069.

¹¹² Informes sobre la acción político-social en el exterior, ACMT, Dep. 1, sin catalogar.

¹¹³ Carta núm. 391 de Bolarque, embajador de España en Bonn, al ministro de Asuntos Exteriores Fernando Castiella, 7 de agosto de 1964, AMAE R 7651/4.

¹¹⁴ Por este motivo, en 1977 el Movimiento asociativo de emigrantes españoles en Europa pedía «el cese inmediato de cualquier reminiscencia discriminatoria» en la concesión de subvenciones a los centros y asociaciones de emigrantes españoles, mediante la democratización y articulación de mecanismos transparentes de concesión. Movimiento asociativo de emigrantes españoles en Europa / Instituto Español de Emigración: Comunicado final y ponencias de las Jornadas de Estudio desarrolladas en Madrid en septiembre de 1977, pp. 25-26 (archivo personal).

Con el proceso de democratización de la vida política española que se inició a partir de 1975, el principal reto al que tuvo que enfrentarse el IEE en relación con las estructuras asociativas fue, por una parte, el de dar participación a las mismas en algunas de las tareas propias del Instituto y, por otra, el de democratizar las propias estructuras internas de la institución. Este reto tuvo una expresión generalizada, válida para las relaciones del IEE con todos los países de emigración, que se materializó en el proceso de constitución de las Juntas Consulares en 1978, en la representación de los emigrantes en el Consejo del IEE a partir de 1979, y en la problemática del voto emigrante –ligada a la cuestión de la elaboración del Censo Electoral de emigrantes–, entre otros aspectos.

En el caso de la RFA la nota distintiva fue la existencia de un vigoroso movimiento asociativo entre la emigración española, que asumió el papel de interlocutor activo ante las autoridades estatales de los dos países y que presentó reivindicaciones muy articuladas ante los representantes del IEE. A la luz de las ponencias elaboradas por la Coordinadora Federal del Movimiento Asociativo en la República Federal de Alemania en octubre de 1980, que constituyen una exhaustiva revisión crítica de la política emigratoria, asistencial, educativa y de articulación de cauces de participación puestos en pie por el Instituto Español de Emigración en los años precedentes, podemos comprender la distancia que había llegado a separar la capacidad de adaptación y respuesta del IEE a los problemas de los emigrantes y a los tiempos democráticos, de las expectativas una gran parte de esos mismos emigrantes residentes en Alemania.¹¹⁵

¹¹⁵ Ponencias elaboradas por la Coordinadora Federal del Movimiento Asociativo en la República Federal Alemana, Kassel, octubre de 1980 (archivo personal).

8. LAS RELACIONES DEL IEE CON SUIZA

Luís M. Calvo Salgado

Entre los numerosos estudios sobre temas relacionados con la inmigración en Suiza llamaba la atención durante mucho tiempo la relativa falta de interés de los investigadores por la historia de la inmigración española, algo que se ha ido corrigiendo en parte en los últimos años. Entre los historiadores españoles afincados en España este tema ha despertado hasta ahora poco interés. En el campo de la historia económica destaca la tesina no publicada de Angeles Astray de Velasco¹, en el de la historia social la tampoco publicada de Michael Lammatsch², y en el de la historia de las relaciones bilaterales entre España y Suiza los valiosos trabajos de Sebastien Farré³ y de Matthias Hirt, que se ocupa de la actitud de las autoridades suizas ante la inmigración italiana y española entre 1960 y 1972.⁴ Marí Cruz Alonso Antolín publicó un estudio que incluye datos sobre Suiza, pero no se centra sólo en este país⁵, y entre las investigaciones de los antropólogos hay que reseñar las investigaciones de Buechler sobre la emigración gallega.⁶ En el ámbito de la geografía humana contamos con la tesis de Marina Richter sobre la integración y la identidad de los migrantes españoles⁷, y la segunda generación ha sido tratada por los sociólogos Claudio Bolzmann, Rosita Fibbi y Marie Vial.⁸ Sobre el retorno de migrantes gallegos se puede consultar en internet la tesina de Marianne Helfer.⁹ Hasta ahora nadie se ha ocupado en particular del papel del IEE en la gestión de flujos y en la asistencia a la emigración española en Suiza.

Evolución y características de la población española en Suiza

En primer lugar quiero presentar la evolución de la población extranjera en Suiza después de la Segunda Guerra Mundial de manera muy general, para abordar a conti-

¹ Astray de Velasco (1977).

² Lammatsch (1999).

³ Farré (1996), (2001) y (2002).

⁴ Hirt (2006).

⁵ Alonso Antolín (1983).

⁶ Buechler y Buechler (1975) y (1987).

⁷ Richter (2006).

⁸ Bolzmann, Fibbi y Vial (2003).

⁹ Helfer (2007).

nuación la evolución y características de la población española. Lo primero que constatan los estudios sobre la inmigración en Suiza en la segunda mitad del siglo XX es la amplitud del fenómeno de la inmigración en este país. En comparación con otros países y teniendo en cuenta el tamaño del país, Suiza es en esta época uno de los países europeos que merece con mayor claridad la denominación de país de inmigración. En 1996 el país contaba con 7'06 millones de habitantes y se calcula que hubiese habido sólo 5'23 millones de habitantes si no se hubiese dado la inmigración extranjera tras 1945.¹⁰

Esa inmigración ha estado principalmente determinada por la coyuntura económica. En relación a los flujos migratorios se pueden distinguir cuatro etapas. En la primera se observa un crecimiento continuo de 1949 a 1962; en la segunda se da un descenso rápido de 1963 a 1976; en la tercera, de 1977 a 1992, se aprecia un crecimiento moderado; y en la cuarta se constata un descenso del ritmo de los flujos de 1992 a 1998. Es decir, los momentos en que la coyuntura económica es más favorable son los que se corresponden con una mayor cantidad de entradas, mientras que éstas se reducen en los momentos de una coyuntura débil. Pero también las medidas políticas ejercen una influencia importante en la evolución de los flujos migratorios, pues al principio del período citado se facilitaba el reclutamiento de mano de obra extranjera y ya en los años 60 comienzan a tomarse medidas tendentes a limitar la inmigración.

Es así como se explica que la situación general europea que muestra un bloqueo de la inmigración a principios de los años 70 sólo se confirma en Suiza hasta cierto punto. En Suiza el descenso de los flujos migratorios se percibe desde 1964, pero incluso en 1975 y 1976, los años de menor cantidad de entradas, éstas no descienden de las 50.000, lo que significa que la inmigración continuó incluso en los períodos de crisis.¹¹

Si nos fijamos en los países de procedencia de los migrantes vemos que la diversificación de los lugares de origen de los migrantes ha sido cada vez mayor. Y es en este contexto en el que debemos analizar la llegada de españoles a Suiza señalando su importancia relativa respecto a los grupos de migrantes de otros países. Entre los años 50 y 60 se dio un cambio relevante en el que los españoles participaron plenamente. En 1950 los extranjeros procedían fundamentalmente de los cuatro países limítrofes: Italia, de donde venía la gran mayoría, Alemania, Francia y Austria. En 1960 los italianos eran ya el 60% de la población extranjera, pero a partir de ahí no siguió creciendo su porcentaje. En 1970 los españoles llegan a ser el 11% de la población extranjera. Es decir, su momento de llegada masiva coincide con la desaceleración de la inmigración procedente de Italia en los años 60 y principios de los 70. Posteriormente, en los años 80 y 90, la diversificación de los países de origen se hace mucho mayor: yugoslavos, turcos y portugueses son los grupos mejor representados en esos años.

Al analizar el perfil de la población española en Suiza se perciben coincidencias importantes con la evolución general de la población extranjera respecto a la distribución por sexo, por edad, por permisos de residencia, por actividades económicas y por lugar de residencia, pero con matices derivados de las características propias de este grupo y de la época de su llegada.¹²

¹⁰ Piguet (2005 b), pp. 37-39.

¹¹ Piguet (2005 b), pp. 39-45.

¹² Los datos estadísticos utilizados sobre la población española en Suiza proceden del Bundesamt für Migration y del Bundesamt für Statistik.

Aunque no se pueden tratar aquí todos estos aspectos, fijémonos al menos en la evolución de la población española en Suiza entre 1960 y 1990. El número de inmigrantes españoles en Suiza ha aumentado regularmente a partir de 1960 y ha pasado de 13.524 en 1960 a 102.341 en 1970, para descender a 97.232 en 1980 y aumentar de nuevo a 116.138 en 1990. Las tasas de crecimiento derivadas de la inmigración masiva se redujeron ya por primera vez tras la introducción de medidas de la población extranjera a mediados de los 60, pero aumentaron de nuevo de 1968 a 1974. A partir de 1975 se observa un descenso del número de españoles: en 1974 son 121.555 los establecidos con permiso anual y los que poseen un permiso de residencia; en 1975 son 112.99; en 1976 son 103.779; en 1977 son 98.271; en 1978 son 96.122 y en 1979 son 95.647. A partir de 1980 aumenta de nuevo la población española poco a poco hasta llegar a la cifra anteriormente indicada para el año 1990.

La crisis de mediados de los setenta tuvo, pues, consecuencias drásticas para la población española en Suiza al igual que para el resto de la población extranjera en este país, y este hecho se advierte también muy claramente al analizar las cifras de los trabajadores temporeros. Se calcula que unos 50.000 temporeros, 25.000 trabajadores fronterizos y 100.000 residentes con un trabajo o miembros de sus familias abandonaron Suiza en aquellos años.¹³ Si observamos la evolución del número de temporeros españoles en particular constatamos una evolución que se corresponde con la general: de 71.306 en 1973 se pasa a 54.338 en 1974, a 25.896 en 1975 y a 15.885 en 1976. A partir de entonces se da de nuevo un aumento.

La administración suiza y la inmigración española

Los dos organismos oficiales de la administración a nivel federal más importantes para los temas de inmigración en los años aquí tratados eran:¹⁴

- el Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), es decir, la Oficina Federal de la Industria, Artes y Oficios y del Trabajo, una especie de ministerio de Industria y Trabajo juntos, y especialmente la Unterabteilung für Arbeitskraft und Auswanderung, es decir, el Departamento de Mano de Obra y Emigración.
- La Eidgenössische Fremdenpolizei (Policía Federal de Extranjeros).

Estos dos organismos eran los que más influían en la política migratoria. Ambos mantenían un contacto frecuente trabajando a menudo juntos y colaborando en muchas materias de política migratoria. Tenemos, por lo tanto, una gran riqueza documental para esta materia pues las fuentes abarcan una gran cantidad de cartas, papeles, notas etc. Producidas por uno y otro organismo.

Mientras el BIGA veía la inmigración desde un punto de vista económico, pero no sólo, como veremos más tarde, la Policía de Extranjeros jugaba un papel de defensora frente a la entrada de extranjeros, que se ocupaba de cuantificarlos y determinar sus categorías.

¹³ Piguet (2005 a), pp. 61-78.

¹⁴ Para todo lo que sigue sobre los organismos de la administración suiza véase Hirt (2006), pp. 38-48, 63-70.

También tenía importancia el Departamento de Exteriores (que vendría a ser como un Ministerio de Asuntos Exteriores dentro del sistema de gobierno suizo) y que se llamaba entonces Eidgenössisches Politisches Department (EPD), es decir, Departamento Político Federal.

Dentro de este Departamento de Exteriores, la Abteilung für Politische Angelegenheiten (Sección de Asuntos Políticos) del EPD así como las embajadas en Roma y Madrid mantenían un contacto frecuente para tratar de estos temas y eran los encargados de justificar la política migratoria suiza frente al exterior, por ejemplo frente a las delegaciones españolas en las que participaba el IEE. El EPD se quejaba a menudo ante el BIGA y la Policía de Extranjeros de que era el encargado de llevar las malas noticias a los otros países sin poder participar suficientemente en la elaboración de la política migratoria.

Algunos otros organismos se encargaban de ciertas cuestiones específicas relacionadas con la inmigración laboral:

- El Bundesamt für Sozialversicherungen (Oficina Federal de Seguros Sociales) negociaba, por ejemplo, los tratados bilaterales en el campo de la seguridad social con Italia y con España.
- El Eidgenössisches Gesundheitsamt (Oficina Federal de Salud) se encargaba de la organización del control sanitario en las fronteras, que afectó a los emigrantes españoles de manera especial.
- Las cuestiones relacionadas con la escolarización de los niños de las familias emigrantes eran coordinadas por el Generalsekretariat del Departament des Innern (Secretariado General del Departamento de Interior).
- La formación profesional era competencia Unterabteilung für Berufsbildung (Subsección de Formación Profesional) en el BIGA.
- El control y la vigilancia de las actividades políticas de los emigrantes era competencia de la Bundespolizei (Policía Federal).

En cualquier caso es importante subrayar que la administración federal no tenía ni tiene competencias en muchos ámbitos o las tiene muy limitadas porque los cantones cuentan con muchas de estas competencias.

El Acuerdo y la comisión bilateral

Suiza y España firmaron un tratado bilateral el 2 de marzo de 1961 para regular la emigración española a Suiza.¹⁵ En este tratado se acuerdan fundamentalmente normas que afectan a aspectos relacionados con el reclutamiento y la ocupación de los emigrantes españoles en Suiza, en especial en lo referido a la contratación, las condiciones de salida de España y de entrada en Suiza así como las condiciones de trabajo y cuestiones sociales. En el desarrollo de muchas de estas materias el papel del IEE era muy importante. La regulación de la contratación se correspondía con lo propuesto por la delegación española en las negociaciones que llevaron al tratado, pero la delegación suiza consiguió que el tratado no abordase puntos delicados para los intereses suizos como la duración de

¹⁵ Abkommen zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz. Abgeschlossen am 2. März 1961.

la residencia en Suiza necesaria para obtener ciertos derechos y la reagrupación familiar. Estas eran, entre otras, las cuestiones que hacían fracasar las negociaciones entre Suiza e Italia, que sólo terminaron en 1965 con concesiones importantes por parte suiza.¹⁶

Se creó una comisión bilateral para comprobar cómo se implementaba el acuerdo bilateral que se reunió cuatro veces en los años 60, tres veces en los 70 y dos veces en los años 80.¹⁷ Fue casi siempre el lado español quien tomó la iniciativa para que se celebrasen estas reuniones. Se pueden reconocer varias etapas en las relaciones bilaterales que se manifiestan en la frecuencia e intensidad de los contactos y de las reuniones de la comisión:

- Una primera fase de contactos muy intensos y frecuentes entre 1961 y 1975.
- Una segunda fase que va de 1975 a 1984, en la que los contactos son muy escasos y no se celebra ninguna reunión de la comisión.
- Una tercera fase que abarca el período comprendido entre 1984 y 1990, en la que aumentan de nuevo los contactos y se celebran nuevas reuniones de la comisión.

Estas fases son muy significativas porque se corresponden con períodos de la política emigratoria española muy ligadas a la evolución política en España:

- La etapa de Franco en la que el IEE se ocupa de la regulación de los flujos y de las políticas de asistencia.
- La etapa de la Transición en la que el IEE no llega a desarrollar políticas de retorno adecuadas a las circunstancias de crisis económica de la época.
- La etapa de la segunda mitad de los años 80 en la que el IEE ya no es un actor político con influencia en la política migratoria.

La primera etapa es, así pues, la más interesante para el análisis del papel del IEE en las negociaciones bilaterales con Suiza. En el análisis de esta etapa me centraré en varios de los problemas que causaban a menudo enfrentamientos entre los dos países para comprender mejor qué argumentos se utilizaban, qué estrategias se escogían y hasta qué punto tenían éxito: el reclutamiento numérico y el nominativo, el examen médico y la asistencia social que se mezclaba con el control político. Por un lado, me ocuparé en los dos primeros casos de las negociaciones bilaterales en las que el IEE jugaba un papel primordial y en las que sus altos cargos y los funcionarios de cierto rango de los servicios centrales eran los actores principales. Por otro, abordaré en el último la función de los agregados laborales.

El reclutamiento numérico y el nominativo

El Acuerdo entre España y Suiza sobre contratación de trabajadores españoles para su empleo en Suiza hace una distinción fundamental entre el reclutamiento realizado a partir de una demanda numérica y el que se basa en una demanda nominativa.¹⁸ Y, a di-

¹⁶ Cerutti (2005), pp. 115-125.

¹⁷ Consejería Laboral en la Embajada española en Berna: Memoria anual de 1989. Consejería Laboral en Suiza y Austria. Marzo de 1990, pp. 81-84.

¹⁸ Abkommen zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz. Abgeschlossen am 2. März 1961.

ferencia de los acuerdos con Francia y Alemania, prevé la posibilidad de que los empresarios suizos puedan dirigirse al Instituto Español de Emigración bien directamente bien a través de un representante, «una persona de su confianza, que será autorizada, si es preciso, a residir en España» (artículo 2, párrafo tercero). En el Acuerdo se asimila «al término de empresario toda asociación profesional o de utilidad pública debidamente autorizada para colocar trabajadores españoles en Suiza.» En la práctica, primero por separado y luego todas juntas, las asociaciones de empresarios suizos en contacto con el IEE, reunidas en la Sociedad Suiza de Empresarios, escogieron como representación o entidad autorizada para reclutar mano de obra en España la Oficina Sieber, del suizo Hans Peter Sieber, establecido en Madrid.¹⁹ De este modo, el patrono suizo que contrataba a trabajadores españoles por los cauces establecidos en el Acuerdo podía «presentar una demanda de mano de obra relativa a uno o varios trabajadores no designados todavía por su nombre» (artículo 3, párrafo primero), lo que constituía una demanda numérica. En la demanda se especificaba la «calificación profesional requerida, las características del empleo ofrecido, su duración, la remuneración bruta y neta y las demás condiciones de contratación.» El IEE llevaba a cabo una «preselección de los candidatos», determinando su aptitud profesional y enviando informe sobre el candidato al empresario que debía comunicar su decisión «en breve plazo» al Instituto. A continuación, le enviaba el contrato de trabajo al Instituto y una garantía de autorización de residencia expedida por la Policía de Extranjeros suiza. En el caso de que el empresario conociese el nombre del trabajador que deseaba contratar, presentaba al Instituto una demanda nominativa enviándole (al Instituto, no al trabajador) un contrato y la autorización de residencia.

Las dos modalidades fueron objeto de controversias en la Comisión Mixta hasta 1971. Al IEE le interesaba especialmente potenciar la demanda numérica porque de ese modo podía controlar todo el proceso de reclutamiento con más seguridad. Los negociadores suizos preferían, en cambio, el reclutamiento nominativo. Y tras la disputa, aunque no se hacía referencia a ella explícitamente en la mayoría de las reuniones de la Comisión Mixta, se encontraban el modo de gestión real y los intereses de la Oficina Sieber, que favorecía el reclutamiento nominativo y trataba de influir en todas las etapas del proceso.

En la reunión de la Comisión Mixta de 1962 se abordaron los problemas del reclutamiento en primer lugar, como en años sucesivos.²⁰ Las dos delegaciones mostraron su deseo «de corregir las imperfecciones que la práctica ha puesto de relieve.» En lo referido al reclutamiento nominativo se preveía que el patrono suizo enviase al trabajador que deseaba contratar «una copia del contrato de trabajo y de la garantía de autorización de residencia». Pero se exigía que el original fuese enviado al Instituto. En el Acuerdo, no se hablaba de la copia destinada al trabajador, sino sólo del original. Pero en la práctica, el trabajador recibía en muchas ocasiones el original, lo que reducía aún más el margen de maniobra y el grado de intervención del Instituto en el proceso. Se pedía, además, a los empresarios que dirigiesen una carta a los trabajadores avisándoles de que podían ponerse en contacto con la Delegación Provincial correspondiente del Instituto para obtener el resto de los documentos necesarios. La delegación española prometía que todas las

¹⁹ Díaz-Plaja (1974), pp. 108-113.

²⁰ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; Berne, 29 et 30 juin 1962, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418. (BAR: Schweizerisches Bundesarchiv, es decir, Archivo Federal Suizo), pp. 2-4.

demandas nominativas que se ajustasen a este procedimiento serían atendidas. En cuanto al reclutamiento numérico, la delegación española sólo hizo notar la necesidad de que las demandas le llegasen al IEE con suficiente antelación.

En 1963 ambas partes prometieron tomar medidas tendentes a agilizar el procedimiento del reclutamiento numérico, pues la parte suiza se quejaba a menudo de retrasos en la llegada de los trabajadores.²¹ El reclutamiento nominativo, sin embargo, fue objeto de una disputa que se refleja incluso en las declaraciones que ambas delegaciones realizaron por separado y añadidas al final de las actas de la reunión. En las actas de la reunión se constata que el IEE estaba dispuesto a admitir automáticamente las demandas nominativas sólo en los casos en los que el trabajador podía alegar:

- La existencia de relaciones familiares «con el empresario suizo que desea contratarle o con un trabajador español ya empleado en Suiza.»
- Haber estado anteriormente trabajando en Suiza.
- Estar empleado en una empresa española que mantuviese relaciones con la empresa suiza que deseaba contratarle.

Además el Instituto ponía como condición que el trabajador demandado nominativamente viviese en una región y perteneciese a un sector económico con «disponibilidad de mano de obra». Se ponía así de manifiesto el deseo del Instituto de canalizar los flujos dentro de España de acuerdo con sus propios intereses, que podían diferir de los suizos. Finalmente, se hacía hincapié por parte española en que las demandas nominativas debían «concentrarse» en el IEE. Se podía informar al trabajador del envío del contrato al Instituto y mandarle una copia del mismo, pero en ningún caso el original. Y la copia debía contener la mención siguiente: «El presente ejemplar no tiene validez oficial. El contrato original será enviado para el trabajador a la Delegación Provincial del IEE de su provincia de residencia con la documentación suplementaria.»²²

Ante estas detalladas condiciones y exigencias de la parte española, la delegación suiza explicó que mantenía una postura contraria cuyas razones se alegaban en la declaración adjunta a las actas de la reunión, lo cual motivó, a su vez, que los negociadores españoles añadiesen también una declaración propia a las actas.²³ En ambas se advierte el desacuerdo existente entre ambas partes sobre la interpretación del Acuerdo. Según los representantes suizos, la parte española se había mostrado ya en la primera reunión de 1962 dispuesta a facilitar «un amplio reclutamiento nominativo para la agricultura, la construcción, la hostelería y los servicios hospitalarios» y para los otros sectores en la medida de lo posible. Suiza había aceptado a cambio poner empeño en la disuasión de la emigración que no llegase al país por los cauces previstos en el Acuerdo y que España consideraba ilegal. Para los negociadores españoles, por el contrario, «la indicación de motivos en que se apoya el carácter legítimo de dicho [reclu-

²¹ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 5 au 13 novembre 1963, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418, pp. 2-5.

²² Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 5 au 13 novembre 1963, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418, p 5.

²³ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 5 au 13 novembre 1963, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418, Déclaration de la délégation espagnole, pp. 1-2; Déclaration de la délégation suisse, 1-2.

tamiento]» era lo mínimo que se podía exigir y estaba en conformidad con el Acuerdo.

En 1965 la delegación española insistió de nuevo en que los contratos de trabajo y las garantías de autorización de residencia fuesen enviados «exclusivamente» al IEE, recibiendo los trabajadores sólo una carta para comunicarles la llegada de los documentos a la Delegación Provincial.²⁴ Se hacía referencia una vez más a que las demandas nominativas debían estar correctamente justificadas, pero sin especificar, en esta ocasión, todas las condiciones exigidas anteriormente por la parte española. Los representantes suizos se mostraron sólo dispuestos a informar en este sentido a los empresarios y recomendarles que siguiesen el procedimiento previsto en el Acuerdo. Además, señalaron que había «una divergencia de interpretación entre las dos delegaciones sobre el alcance de lo estipulado en el artículo 5 del Acuerdo.»

La discusión continuó en 1967 y 1971, y en este último año la argumentación de la delegación española hacía aún más explícita la pérdida de control real por parte del IEE.²⁵ Los representantes españoles argüían que «muchos trabajadores españoles en posesión de la copia del contrato de trabajo y la garantía de autorización de residencia, cuyos originales se dirigen al Instituto Español de Emigración, abandonan España sin conocimiento de esta autoridad.» La desventaja de esta situación era, según ellos, que el Instituto no podía controlar las condiciones de trabajo y remuneración de los emigrantes conforme a las cláusulas de los convenios colectivos en vigor en Suiza. Pedían, por ello, que se cumpliera lo reclamado en anteriores ocasiones y hacían una concesión importante al añadir que el representante de los empresarios suizos en España sería «habilitado para hacer seguir los originales inmediatamente a la Delegación Provincial competente», enviando una copia al Instituto. Ante esta concesión, la delegación suiza se mostró dispuesta a aceptar este sistema a prueba durante un año para luego decidir cómo seguir. El hecho es que a partir de entonces no se volvió a tratar este asunto en las reuniones de la Comisión Mixta.²⁶

Sí se dieron, en cambio, reuniones entre el IEE y la Sociedad de Empresarios Suizos, en las que se concretaron los detalles del procedimiento. El periodista y ensayista Guillermo Luis Díaz Plaja centra sus críticas en la actuación de la Oficina Sieber como representación de los empresarios basándose, entre otras cosas, en los acuerdos tomados en estas reuniones.²⁷ Este autor denuncia en el capítulo de su obra dedicado a Suiza incumplimientos parciales y totales de los apartados regulados oficialmente «conocidos, tolerados y ocultados por ambas partes, el IEE y el SSE.» Menciona la existencia de casos de contratos «que llegan sin la firma del patrono suizo» y de otros que «llevan salarios por debajo de los mínimos estipulados», así como de «las expediciones Sieber del mes de

²⁴ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Berne du 3 au 6 novembre 1965, BAR E 2001 (E)1978/84 Bd.678, pp. 2-4.

²⁵ Procès verbal de la réunion du 23 février 1967 à Berne entre des représentants des autorités espagnoles et des autorités suisses, BAR E 2001 (E)1978/84 Bd.678; Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 22 au 27 février 1971, BAR E 2001 (E)1982/58 Bd. 348.

²⁶ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 22 au 27 février 1971, BAR E 2001 (E)1982/58 Bd. 348, pp. 2-4.

²⁷ Díaz-Plaja (1974), pp. 108-113.

enero» en las que van trabajadores «sin contrato y que se les extiende uno al llegar a Ginebra, con total anuencia y tolerancia de las autoridades suizas y españolas.» Por lo demás, presenta a la Oficina Sieber en Madrid «en pie de igualdad con el IEE». Y sus denuncias van más allá aún cuando dice: «Y que además el señor Sieber tenga atributos amplios que le permiten retrasar y adelantar las concesiones y seleccionar las regiones de procedencia produce una sensación desagradable de tráfico de mercancía humana. O lo es.»²⁸

Es muy difícil saber hasta qué punto todas estas acusaciones estaban bien fundadas y si las circunstancias siguieron siendo las mismas en años posteriores. Los documentos de archivo del IEE permiten sólo constatar la cada vez más decidida intervención de la Oficina Sieber en todo el proceso y las entrevistas con antiguos funcionarios del IEE en las Delegaciones Provinciales y en los servicios centrales muestran que los funcionarios eran muy conscientes del poder de la representación suiza en Madrid.²⁹ La Oficina Sieber mantuvo en cualquier caso su colaboración con el IEE hasta el final de la existencia del Instituto y continuó trabajando aún posteriormente con las instancias correspondientes del Ministerio de Trabajo. En 1984, Hans Peter Sieber se dirigió por carta al Director General del IEE, Raimundo Aragón Bombín, para detallar sus actividades y explicar pormenorizadamente el procedimiento que en ese momento se seguía en el reclutamiento de trabajadores españoles que querían ir a Suiza.³⁰ Sus explicaciones permiten conocer, desde su punto de vista, las características del final del proceso de colaboración con el IEE que había comenzado con el Acuerdo y que supuso, en la práctica, una progresiva privatización de gran parte del procedimiento de reclutamiento acordado entre ambos países, pero en un régimen de monopolio, ya que la representación suiza en Madrid, u Oficina Sieber, era la única autorizada oficialmente a participar en el reclutamiento del IEE.

En primer lugar, Sieber señala que los servicios prestados por la representación de los patronos suizos estaban pagados «totalmente por las empresas» y que ofrecían un procedimiento ágil y accesible a todas las empresas suizas, siendo las medianas y pequeñas las que más apreciaban estos servicios por carecer de «personal administrativo especializado en las relaciones con los trabajadores durante la estancia en su país.» De este modo se explicaba, según él, que cerca del 100% de las demandas innominadas y un 62% de los contratos nominativos fuesen tramitados por su Oficina. Especialmente interesantes resultan los datos que aporta sobre la evolución de las demandas de los dos tipos, que demuestran palpablemente que a lo largo de los años 70 y en los primeros 80 se impusieron los intereses que los negociadores suizos defendían desde el principio en la Comisión Mixta en lo referido a esta materia. Sieber aclara que: «En los primeros años de vigencia del Acuerdo, [la] gran mayoría de las ofertas de trabajo eran innominadas. Actualmente sólo el 7'5% aproximadamente son innominadas y [el] 92'5% nominativas.»

El procedimiento estaba en ambos casos muy controlado por la representación de la Sociedad Suiza de Empresarios. Las ofertas de trabajo innominadas eran presentadas por esta al IEE que, según él, comprobaba las condiciones y asignaba las provincias. Allí eran las Delegaciones Provinciales y las Oficinas de Empleo las que admitían las inscripciones y efectuaban las citaciones para la selección, que era efectuada por empleados de la

²⁸ Díaz-Plaja (1974), p. 111.

²⁹ Véase el capítulo 3 dedicado a la historia oral del IEE.

³⁰ Hans Peter Sieber a Raimundo Aragón Bombín, Director General del IEE, 21 de septiembre de 1984. BAR E 7170 (E)1995/361 Bd. 340.

representación suiza «con o sin asistencia de los Jefes de Personal de las empresas». Admite, por otro lado, que en principio no se admitían inscripciones no tramitadas por el IEE, pero que se hacían excepciones con los «trabajadores con buenas referencias en Suiza» y con aquellos que tenían familiares cercanos en el país helvético. En cuanto a los contratos nominativos, la intervención de la Oficina Sieber era aún más decisiva, y éstos eran, al fin y al cabo, la mayoría. Cada contrato era remitido a la correspondiente Delegación Provincial del IEE junto con un bono de viaje. Sieber subraya las ventajas de hacerlo así y no enviéndoselo directamente al trabajador: «La remisión a través de las Delegaciones Provinciales del IEE, y no directamente a los trabajadores, es importantísima, aunque algunas empresas suizas no lo entiendan así. El sistema de España es sin duda el mejor, tanto para los trabajadores como para las empresas. Gracias a este procedimiento, el número de contratos no utilizados resulta bajísimo. En 1984 esta representación tiene hasta la fecha únicamente un 3'8% de trabajadores con contrato nominativo que no se han incorporado al trabajo.»

Reconoce a continuación que algunas empresas mandaban los documentos directamente al domicilio de los trabajadores, y da cifras porcentuales de contratos no utilizados: un 20%. Aunque en la carta no se entiende qué papel jugaba la Oficina en estos casos o con qué datos se obtenía este porcentaje. Finalmente, añade que el coste del viaje, según el Acuerdo, era abonado por las empresas suizas y ofrece datos del año 1983 para los contratos nominativos. En ese año, según sus estadísticas, de los 7600 emigrantes que se trasladaron a Suiza con contrato nominativo, el 58% utilizaron el bono de viaje para el tren con gastos de manutención, y el 42% viajó «por su cuenta (coche particular, autocar, taxi, etc.)», precisando que sólo se facturaron los gastos viaje de los que recogieron su bono. En el resto de los casos se facturaban a las empresas sólo los gastos administrativos.

El control sanitario en la frontera

El Acuerdo bilateral habla de dos tipos de examen médico: uno en España y otro en Suiza. Y hace distinciones entre el reclutamiento innominado y el nominativo. En el caso del reclutamiento numérico o innominado se prevé que los candidatos preseleccionados se sometan a un examen médico en España (artículo 4).³¹ Sobre el reclutamiento nominativo, en cambio, se dice en el artículo 5 que el Instituto Español de Emigración «no procederá a un examen médico o profesional del trabajador demandado nominativamente más que por deseo expreso del empresario. En tal caso los gastos del examen correrán a cargo de éste.» Al margen de las normas relativas al examen médico en España, el Acuerdo contiene algunas precisiones sobre el control sanitario en la frontera suiza. En el artículo 8, párrafo quinto, del Acuerdo se diferencia también entre el reclutamiento numérico y el nominativo. En caso de rechazo de trabajadores reclutados colectivamente, los gastos del regreso deben ser de cuenta española. En cambio, si hubiesen sido contratados por demanda nominativa, «los gastos de regreso serán de cuenta española sólo si hubiera tenido lugar en España el examen médico previo.»

³¹ Abkommen zwischen der Schweiz und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in der Schweiz. Abgeschlossen am 2. März 1961.

La existencia del examen médico en España no fue nunca cuestionada por ninguna de las dos partes, pero el lado español acabó pidiendo la supresión del control sanitario en Suiza. Se trataba ante todo de evitar las dramáticas situaciones causadas por el rechazo de trabajadores que habían viajado en los transportes organizados por el IEE, que además del drama humano implicaban costes adicionales y una pérdida de prestigio para el Instituto.

Las autoridades suizas se reservan, según el artículo 9, párrafo segundo, el derecho de «rechazar en la frontera a todo trabajador que tenga alguna de las enfermedades contagiosas previstas por las prescripciones vigentes en Suiza.» Posteriormente surgió, como veremos, una controversia en la Comisión Mixta sobre la última frase de este párrafo, en la que se afirma que los nombres de los trabajadores rechazados por motivos de salud «deberán ser inmediatamente comunicados al Instituto por la Oficina Federal.» Según los médicos suizos, esta norma entraba en contradicción con la necesaria protección de datos, pues enviar el nombre de los rechazados sin explicar la enfermedad que padecían carecía de sentido.

Las partes firmantes del Acuerdo eran conscientes de las graves inconveniencias que todo esto podía causar a los rechazados. El párrafo tercero del artículo 9 prevé por ello un intercambio de información entre las autoridades españolas y las suizas «a fin de evitar en la medida de lo posible tales hechos.» El BIGA se compromete a enviar al IEE «la lista de las enfermedades que impidan la entrada en Suiza y le informará sobre todas las modificaciones ulteriores de dicha lista.» No se dice nada de la posibilidad de que se considere desigual la calidad de los exámenes médicos de cada país y se da, por lo tanto, por supuesto que el control sanitario llegará en ambos países a los mismos resultados, algo que en la realidad no se confirmó.

En el encuentro de la Comisión Mixta en junio de 1962, apenas se discutió el tema del control sanitario en la frontera suiza. Sí se trató del examen médico en España. Como respuesta a las quejas suizas sobre los retrasos en la llegada de grupos de emigrantes acogidos al reclutamiento innominado, los representantes españoles propusieron simplificar las normas previstas en el artículo 4 sobre el examen médico en España. Así, el examen no sería tan exhaustivo como hasta entonces. Por otro lado, el IEE deseaba asumir sólo la mitad de los costes producidos por los rechazos de trabajadores en el control sanitario de la frontera, haciendo que las asociaciones empresariales suizas pagasen la otra mitad. La delegación suiza tomó nota de las propuestas y prometió comunicárselas a la Sociedad Suiza de Empresarios.³² Dado que no se vuelve a hablar de esta propuesta en reuniones posteriores, hay que suponer que no se llegó a llevar a cabo.

Los problemas comenzaron a agudizarse en 1963. La Oficina Federal de Salud (EGA) se puso en contacto con el Departamento Político Federal (EPD) para comunicarle que se habían dirigido al Departamento Federal de Interior con el fin de preguntar «si deben comunicarse a las autoridades españolas los nombres de los trabajadores que han sido rechazados en la frontera por razones médicas». El Departamento Federal de Interior dio permiso a la Oficina Federal de Salud para dar a conocer los nombres y la razón del rechazo a los médicos españoles «si cuentan con la conformidad por escrito de la persona

³² Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; Berne, 29 et 30 juin 1962, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418, p. 7.

rechazada». La justificación de esta decisión era que se trataba en la mayoría de los casos de personas que sufrían tuberculosis, que deberían ser sometidas a un tratamiento y que existía riesgo de contagio.³³ En un escrito posterior, el Director de la Oficina Federal de Salud precisaba que se había tomado la misma decisión respecto a Italia y añadía que el Acuerdo entre España y Suiza se refería a la comunicación de los nombres pero no de las enfermedades.³⁴

Entre 1963 y 1967 se discutió sobre el problema del rechazo en la frontera por razones médicas en varias ocasiones.³⁵ La Comisión Mixta se encontró más a menudo que en otras épocas, concretamente en los años 1963, 1965 y 1967. Los representantes españoles pidieron en todas las reuniones que se suprimiese el control sanitario en la frontera suiza e hicieron propuestas alternativas que fueron siempre rechazadas por la delegación suiza. Conviene ver en detalle cómo fueron evolucionando los argumentos de ambas partes. En 1963 los negociadores españoles argüían que los rechazos de trabajadores en la frontera tenían consecuencias muy graves para éstos porque «habían dejado su puesto de trabajo en España, se habían sacrificado para emigrar y habían hecho un largo viaje para nada».³⁶ Por consiguiente, proponían que los que venían con el reclutamiento colectivo no tuviesen que pasar por el control sanitario de la frontera. Para ello ofrecían varias posibilidades a los negociadores suizos. La primera consistía en que el examen médico lo realizaran médicos suizos en España que trabajarían en la embajada suiza en Madrid o médicos españoles de confianza nombrados por las autoridades suizas «de modo que el resultado del examen tendría carácter definitivo y sustituiría el control sanitario en la frontera suiza». En la propuesta se precisaba que los exámenes médicos se realizarían en los «grandes centros de cada región». La segunda posibilidad que ofrecía la parte española partía de la idea de que los médicos españoles realizarían los exámenes médicos y que los expedientes que elaborasen podrían ser juzgados por un representante de la Oficina Federal de Salud suiza en Madrid. Este representante tendría la atribución de rechazar informes o de exigir, en casos de duda, que se realizase un segundo examen.³⁷

La delegación negociadora suiza mostró su comprensión para con las preocupaciones españolas y prometió comunicar las propuestas a las autoridades competentes en Suiza. Sin embargo, la Oficina Federal de Salud rechazó poco después las propuestas con el argumento de que una supresión del control sanitario de la frontera equivaldría a poner en peligro toda la regulación sanitaria del país. La solución que proponía la Oficina era que se mejorase el examen médico en España con el ánimo de «adaptarse a los criterios utilizados en Suiza». En este sentido, la Oficina se mostraba dispuesta a informar a los servicios médicos españoles con toda exactitud sobre dichos criterios.³⁸

³³ Eidgenössisches Gesundheitsamt (Sauter) al EPD (Micheli), 13.8.1963. E 2001 (E)1976/17 Bd. 418.

³⁴ Eidgenössisches Gesundheitsamt (Sauter) al EPD (Micheli), 3.10.1963. E 2001 (E)1976/17 Bd. 418

³⁵ Desgraciadamente faltan los documentos de los años 1968 y 1969 en la carpeta sobre «Rekrutierung spanischer Arbeitskräfte» del EPD en el Archivo Federal Suizo.

³⁶ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 5 au 13 novembre 1963, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418, p. 5.

³⁷ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue à Madrid du 5 au 13 novembre 1963, BAR E 2001 (E)1976/17 Bd. 418, p. 6.

³⁸ Eidgenössische Fremdenpolizei (Mäder) a la embajada suiza en Madrid (Fumasoli), 2.3.1964; Eidgenössische Fremdenpolizei (Mäder) al Eidgenössisches Gesundheitsamt (Sauter), 23.5.1964. E 2001 (E)1978/84 Bd. 678.

La discusión continuó en el encuentro de 1965 de la Comisión Mixta. Los negociadores españoles exigieron de nuevo la supresión, y los suizos rechazaron la exigencia una vez más. En esta ocasión, la parte suiza ofreció una justificación más pormenorizada. Decían que «probablemente sería imposible mandar médicos suizos a España sólo con objeto de realizar el control médico de los trabajadores reclutados colectivamente, puesto que este grupo sólo supone el 20% de la emigración total». En cambio sí sería posible aportar una mejor información sobre los criterios que se tenían en cuenta en control sanitario de la frontera. La oferta de las autoridades suizas consistía concretamente en acoger en Suiza a médicos españoles para facilitarles todas las informaciones necesarias. Desde el punto de vista suizo, el problema no era de tanta magnitud puesto que «sólo 117 de las 24.000 revisiones médicas realizadas en Ginebra en el primer semestre de 1965 han provocado que los trabajadores fuesen rechazados».³⁹ En 1967 se constató de nuevo en una reunión de la Comisión Mixta que las opiniones seguían siendo claramente divergentes, sin conseguir un acercamiento entre ambas o avances en la negociación. Ese mismo año, el BIGA se dirigió a la Oficina Federal de Salud para pedir una información más detallada sobre los criterios suizos con el fin de transmitírselos a los médicos españoles.⁴⁰

En 1971, la disputa alcanzó un punto álgido en la reunión de la Comisión Mixta. En esta ocasión no se centró en los casos de rechazados en la frontera sino en las malas condiciones de las instalaciones en las que se realizaba el control sanitario en la estación de ferrocarril de Ginebra. Una visita del Director General del IEE, Antonio J. García Rodríguez-Acosta, en dichas instalaciones el 19 de mayo de 1970 fue el desencadenante de la agravación del conflicto entre ambas administraciones. El Director General del IEE recibió, acompañado de cinco funcionarios españoles, aclaraciones sobre los problemas técnicos del control sanitario que le facilitaron los médicos suizos.⁴¹ Les formuló además dos preguntas: ¿Cuánto tiempo se necesita para cada revisión médica? ¿Y cuándo se construiría un nuevo edificio para realizar el control sanitario? A la primera pregunta se le respondió que la media de la duración de las revisiones era de 45 minutos por persona si no surgían problemas técnicos adicionales. Pero para los grupos de 150 personas había que calcular dos horas de media por persona. A la segunda pregunta, los médicos respondieron que se creía que el nuevo edificio debería estar terminado en un plazo de unos cuatro o cinco años.

El IEE decidió realizar una supresión provisional del envío de emigrantes a Suiza en junio de 1970 como medida de protesta ante esta situación.⁴² El Director General del IEE comunicó al BIGA que la situación de las instalaciones en la estación de Ginebra le había decepcionado profundamente. El BIGA, por su parte, exigió a la Oficina Federal de Salud que tomase medidas para solucionar el problema.⁴³ El Director de esta Oficina respondió que la exigencia del BIGA le parecía «superflua» porque su Oficina y él personalmente

³⁹ Procès verbal de la réunion de la Commission mixte hispano-suisse sur l'engagement de travailleurs espagnols en vue de leur emploi en Suisse; tenue a Berne du 3 au 6 novembre 1965, BAR E 2001 (E)1978/84 Bd.678, pp. 12-13.

⁴⁰ BIGA (Holzer) al Eidgenössisches Gesundheitsamt (Sauter), 9.3.1967. E 2001 (E)1978/84 Bd. 678.

⁴¹ Informe del Control sanitario de la frontera, Grenzsanitätsposten, (Frossard) sobre la visita del señor Antonio Fernández-Acosta, Director General del IEE en dicho control el 15 de mayo de 1970 en Ginebra. 6.7.1970. E 2001 (E)1982/58 Bd. 348.

⁴² Nota del BIGA (Grubel), 11.9.1970. E 2001 (E)1982/58 Bd. 348.

⁴³ BIGA (Grubel) al Eidgenössisches Gesundheitsamt (Sauter), 1.7.1970. E 2001 (E)1982/58 Bd. 348.

sabían de sobra cuáles eran las condiciones en que se encontraban las instalaciones de la estación ginebrina. En su respuesta explicaba que éstas se encontraban en un terreno de lo que antes había sido la estación de ferrocarril de mercancías. Se preveía, según él, que este terreno fuese destinado a la construcción de un gran edificio para la empresa de Correos de Suiza, aunque no estaba claro cuándo se construiría. Le parecía que el desplazamiento de las instalaciones fuera de la zona del futuro terreno de esta gran obra era de momento imposible porque las parcelas de terreno vecinas eran demasiado caras. Esa era la razón, por la que la Dirección Federal de la Construcción estaba preparando tres propuestas diferentes para renovar y mejorar las instalaciones del control sanitario. Pero aún no se había tomado una decisión al respecto.⁴⁴ Sobre las instalaciones afirmaba:

«La condición de las barracas con carácter provisional es sencilla, pero cumple sus funciones. Existen salas de espera, espacios para desnudarse y para realizar las revisiones, servicios, un pequeño laboratorio y un área para los empleados. Además se cuenta con un bar que puede ofrecer un aprovisionamiento sencillo [...]. Un problema especial lo plantea el peligro de incendio. Las autoridades correspondientes del cantón de Ginebra han exigido mejoras de la seguridad en este sentido. Como consecuencia, se han construido recientemente dos salidas de emergencia con escaleras acondicionadas que salen de la sala de espera situada en el primer piso.»⁴⁵

El BIGA empezó a ejercer presión sobre diferentes departamentos de la administración suiza para conseguir solucionar el problema. El 19 de enero de 1971, representantes de distintas secciones realizaron una visita en las instalaciones de la estación de Ginebra y llegaron a la conclusión de que era necesario construir un nuevo edificio.⁴⁶ Para ello la empresa de Ferrocarriles Federales Suizos ofrecía un almacén o terrenos del puerto franco, que pronto iban a pasar a pertenecer a la empresa de ferrocarril. Los funcionarios suizos que realizaron la visita consideraron que las reclamaciones españolas eran justas. Su informe comenzaba con una descripción crítica de las barracas empleadas como dependencias para el control sanitario:

«Se constata que las condiciones de acogida en los locales destinados al control sanitario son claramente insuficientes. La instalación, que sólo puede acoger a 150 personas a la vez, es demasiado pequeña. El mobiliario es en general rudimentario. Resulta intolerable que 400 o 500 personas tengan que dejar su equipaje en el cobertizo de la estación para esperar cerca por los resultados. Aunque el control sanitario en sí mismo no es excesivamente largo, los procedimientos administrativos (otorgación de la conformidad, de los pasaportes, de las copias de los contratos, etc.) llevan demasiado tiempo. De hecho, los trabajadores del reclutamiento colectivo no logran salir de Ginebra antes de las 12 o 13 horas, a pesar de que llegan a las 4 y media de la mañana. Es absolutamente necesario tomar medidas, tanto por cuestiones de simple respeto como en vista de las futuras negociaciones hispano-suizas.»

Unos meses más tarde se instalaron nuevas barracas. Sin embargo, los enfrentamientos a nivel diplomático continuaron existiendo porque los negociadores españoles insistían en pedir la supresión del control sanitario en la frontera. Sólo a partir 1973 se puede hablar de un cierto apaciguamiento en esta cuestión. El episodio constituye el punto culminante del enfrentamiento sobre este asunto, y las fuentes de archivo surgidas en torno a las negociaciones nos permiten conocer mejor en qué condiciones se desarrollaba el paso por la frontera suiza en estos años. Por otro lado, resulta claro que la diferencia-

⁴⁴ Eidgenössisches Gesundheitsamt (Sauter) al BIGA (Grubel), 10.7.1970. E 2001 (E)1982/58 Bd. 348.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Nota sobre la reunión del 8.1.1971 en los locales del Control sanitario de Ginebra. 10.2.1971. E 2001 (E)1982/58 Bd. 348.

ción entre dos tipos de examen médico recogida en el Acuerdo bilateral estaba en el origen de toda la discusión y se convirtió en un obstáculo para la gestión conjunta del flujo migratorio. El compromiso del Acuerdo se correspondía con los miedos de la parte suiza y con los deseos de control de la parte española, pero tuvo consecuencias graves para las personas afectadas por las desavenencias entre ambas partes. La práctica mostró que la adaptación de los criterios españoles a los criterios suizos en materia del examen médico era muy difícil. En primer lugar, porque los criterios suizos no siempre eran suficientemente claros y tampoco se comunicaban con la transparencia deseada a la parte española, de manera que, por ejemplo, con el tiempo hubo que prescindir del test destinado a averiguar si los emigrantes sufrían sífilis, algo que al principio era obligatorio; en segundo lugar, el nivel tecnológico de ambos países no era similar, y esto se utilizaba por parte suiza como argumento con cierta prepotencia; en tercer lugar, los organismos de la administración que eran competentes en el asunto no se preocupaban por comunicar con suficiente rapidez y tomar las decisiones necesarias. Los negociadores españoles no lograron que se suprimiese el control sanitario en la frontera suiza durante este período, pero sí consiguieron que mejorasen las condiciones de acogida en las instalaciones de la estación de ferrocarril de Ginebra. Para ello a menudo emplearon argumentos humanitarios, mientras que los suizos argumentaban con su deber de salvaguardar la salud pública de su país.⁴⁷

Agregados laborales y asistencia al emigrante

Los agregados laborales eran los agentes de la política asistencial diseñada por el IEE para los emigrantes españoles.⁴⁸ Ellos se encargaban de aplicarla porque representaban oficialmente al Instituto en el extranjero. Aunque durante el franquismo sufrían los conflictos existentes entre la Organización Sindical Española, a la que pertenecían, y el IEE, al que representaban, desde un punto de vista funcional formaban plenamente del IEE como burocracia con tareas de atención al público y eran ellos y sus colaboradores en las agregadurías y oficinas laborales quienes debían garantizar a los emigrantes el acceso a los programas de actuación del gobierno español en el campo socio-laboral y cultural. Las agregadurías eran, en definitiva, los lugares en los países de acogida en los que los emigrantes podían percibir directamente la política migratoria española. Pero nadie como los agregados laborales encarnaba en el IEE durante el franquismo la utilización del control social que se da en toda burocracia sobre los usuarios como control político propio de una dictadura. Si tenemos en cuenta sus funciones declaradas oficialmente, deberían haber sido sólo garantes de derechos socio-laborales de los emigrantes, pero en realidad eran claros enemigos de sus derechos políticos y sindicales. Sólo con la llegada de la democracia la situación evolucionó en un sentido positivo y carente de control político.

Cuando el periodista Guillermo Luis Díaz Plaja preguntó a principios de los años setenta al agregado laboral en Berna por el trabajo en la agregaduría, éste le respondió: «La agregaduría está organizada como una asesoría [...] con su sede central en Berna, pero con diferentes delegaciones en los principales núcleos urbanos en Suiza. Nuestros funciona-

⁴⁷ Sobre las implicaciones jurídicas de este tipo de controles y los derechos que se contraponen véase Müller (1992).

⁴⁸ Baeza Sanjuán (2000).

rios atienden allí todas las consultas o problemas que les puedan surgir a nuestros trabajadores, problemas de índole laboral.»⁴⁹

Sin duda, ésta era la parte fundamental fundamental del trabajo junto con la labor de difusión de la cultura española entre los emigrantes, y para ello la agregaduría contaba con cada vez más medios: en 1965 existían al margen de la agregaduría laboral en Berna, cuatro oficinas laborales en distintas ciudades suizas; en 1972 eran ya ocho las oficinas laborales y en 1979 doce. Además, en la agregaduría misma se fue disponiendo de más personal con el tiempo, contando sobre todo con asistentes sociales. Pero aparte de la asistencia en materia socio-laboral y cultural había otro aspecto no menos importante: la función de vigilancia y control de las autoridades políticas de los españoles residentes en Suiza.⁵⁰ Al igual que en otros países, los agregados laborales trataban de intervenir activamente en el tejido asociativo de los emigrantes españoles en Suiza e informaban con mayor o menor regularidad a sus superiores, al menos en el Servicio de Relaciones Exteriores Sindicales de la OSE, sobre las actividades políticas relacionadas con la emigración española y con España en general.

Una de las formas de intervención más eficaces consistía en la financiación parcial de los centros asociativos. Las ayudas se otorgaban en el marco de los Planes Asistenciales para Suiza aprobados por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo y con el apoyo de la embajada y los consulados, con los que a menudo surgían problemas de competencias.⁵¹ En los años 60 se empezaron a elaborar informes sobre cada centro para justificar la concesión de las ayudas. Los informes de la propuesta de solicitud para el año 1965 fueron redactados por los cónsules y no por el agregado, precisamente como consecuencia precisamente de las luchas por la competencia en el reparto de ayudas, y luego enviados por el embajador al IEE. Dado que son los más detallados de esa primera etapa son también los que mejor revelan los criterios empleados para justificar las subvenciones que se pedían y que coincidían en líneas generales con los criterios de los agregados y que eran: el grado de actividad y los recursos de los centros, la colaboración con las autoridades españolas, sea a través de los consulados o de la agregaduría, el apoyo, al menos inicial, de la Misión Católica o de los capellanes españoles y la participación de personas de clase media (no del ámbito de los trabajadores) en la dirección de los centros aunque no fuesen españoles.⁵² Así, por ejemplo, sobre el centro de Vevey se decía: «Posee una Junta directiva de elementos competentes, en la que como Presidente figura el Sr. Müller, Ingeniero de la casa Nestlé.»⁵³

Otro de los medios de la agregaduría para intervenir en el universo asociativo español consistía en la difusión de la propaganda franquista mediante el envío de material cultural para los centros en el que se transmitían valores patrióticos y una imagen posi-

⁴⁹ Díaz-Plaja (1974), p. 136.

⁵⁰ Sobre los controles militar y policial véase Farré (2001).

⁵¹ Informe sobre las normas de ejecución y desarrollo del Plan Asistencial para Suiza, aprobado por el Fondo Nacional de Protección al Trabajo, de Manuel del Valle Pando, 5 de agosto de 1963, AGA (Archivo General de la Administración) AISS-SRE, R-2522.

⁵² Planes Asistenciales correspondientes a este país para el año 1965. Propuesta de solicitud de créditos con cargo a los Fondos del Patronato Nacional de Protección al Trabajo. Embajada de España en Berna. AGA AISS-SRE, R-2549.

⁵³ Informe de Manel Oñós de Plandolit, Consulado de España en Ginebra, Ginebra 14 de septiembre de 1964. AGA AISS-SRE, R-2549.

tiva de España.⁵⁴ En la «nota resumen» de las actividades desarrolladas en 1965 por la agregaduría laboral se informaba de que ésta mantenía «contactos permanentes» con 30 capellanías y 56 centros españoles, a los que distribuía material «cultural, deportivo y recreativo» para 14 bibliotecas, 10 bibliotecas infantiles, y concretamente se mencionaban unos 300 ejemplares de «Geografía de España», 300 de «Historia de España», 60 mapas de España y «50 lotes de discos de música popular, regional o infantil».⁵⁵

La táctica de «compra» de la fidelidad de los centros con subvenciones y envíos de material no logró soportar la presión de los movimientos políticos y huelguísticos de los emigrantes españoles en Suiza que alcanzaron su mayor intensidad entre 1968 y 1974.⁵⁶ Esta agitada etapa coincidió, en parte, con la actividad de algunos de los agregados laborales con un perfil más político, como era el caso de Antonio de la Huerta Ferrer (1967-1971). Sus informes ofrecían una gran cantidad de datos así como análisis de la situación muy característicos de la OSE en la etapa final del franquismo y fruto, al mismo tiempo, de la fuerte tensión existente en el movimiento asociativo español en Suiza. Antonio de la Huerta Ferrer era doctor en derecho y ex-procurador en Cortes. Había ejercido como profesor de Derecho Procesal en la Universidad y desempeñado cargos de Secretario de Despacho de la Secretaría General de la OSE, Secretario General de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica y Secretario General de la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos. En el momento de su nombramiento era Jefe del Sector Agrario de la Vicesecretaría Nacional de Ordenación Económica.⁵⁷

En el informe fechado el 17 de junio de 1971 y que lleva el título de «Panorama político de la emigración española» recapitulaba sus trabajos de control político de la colonia española en Suiza en los tres años y medio anteriores.⁵⁸ Utilizando una metáfora propia del fascismo define al pueblo español, y a la emigración española como parte del mismo, como un cuerpo que sufre «un mal» y ordena sus ideas «en tres apartados que, a usanza clínica –puesto que a nuestros ojos se trata de un grave mal o, al menos, de un indiscutible peligro– podríamos titular diagnóstico, pronóstico y terapéutica para su posible tratamiento». El informe nos ofrece la posibilidad de analizar el significado que el agregado laboral, como agente de la política migratoria española en Suiza, daba a sus propias acciones en relación al control político de los emigrantes. Para comprender cómo explicaba a sus superiores el fracaso de la estrategia seguida hasta entonces, es conveniente partir del razonamiento político que revela su «panorama» y de los conflictos con los que se enfrentaba en su trabajo de atención al público en la agregaduría. Como funcionario con contacto directo con los emigrantes y consciente del deber de ayudarles a solucionar sus problemas socio-laborales conocía bien sus dificultades. Para realizar correctamente su trabajo necesitaba establecer una buena relación con los centros asociativos, pero ésta se

⁵⁴ Fernández Vicente (2009).

⁵⁵ Nota resumen de actividades de la Agregaduría Laboral durante el año 1965. (En estos datos se expresan las actividades de las Oficinas de Berne y Ginebra, pero sin tener en cuenta las de nuestros Asesores Laborales en: Basilea, Sion, St. Gall y Zúrich). AGA AISS-SRE, R-2549.

⁵⁶ Ireland (1990), pp. 147-173; Spillmann (2005).

⁵⁷ Currículum vitae de Antonio Huerta Ferrer con carta de José Solís Ruiz al Ministro de Asuntos Exteriores Fernando Castiella sobre el nombramiento de Antonio Huerta Ferrer como agregado laboral en Suiza, 6 de septiembre de 1967. AGA AISS-SRE, R-2680.

⁵⁸ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431.

veía constantemente enturbiada por las discrepancias políticas con algunas de ellos. La culpa, según él, la tenían los opositores al régimen de Franco, en especial, los comunistas, capaces de manipular a los emigrantes españoles con motivo de conflictos de raíz social y laboral y de organizar huelgas y actos violentos. Por ello justificaba que se les combatiese con medidas no ajustadas necesariamente a la legalidad democrática del país de acogida. Lo más sorprendente de su argumentación en este informe es que no trataba en absoluto de relativizar las malas condiciones de vivienda o laborales que daban lugar a los conflictos, sino que las daba por ciertas y culpaba de ello a las autoridades y empresas suizas.

En su diagnóstico presentaba la emigración española como «lo más vulnerable, políticamente, de la sociedad española actual». Ello se debía, en su opinión, a que desde un punto de vista sociológico «la actitud del emigrante es, de por sí y en principio, de oposición a la sociedad en la que no ha podido continuar viviendo». Por ello los consideraba «materia propicia a las actitudes que hoy se llaman contestatarias». Entre los emigrantes españoles en Suiza distinguía tres grupos en función de sus actitudes políticas: la mayoría apolítica, pero que «desea que las cosas cambien» porque creían que un cambio les permitiría regresar a España y tener trabajo; una minoría muy politizada formada por activistas cuya posición económica y profesional «suele ser bastante superior al nivel medio de los emigrantes»; y un grupo intermedio, una «ancha franja más o menos difusa y dispersa», que era «trabajada por movimientos extremistas». Desde el punto de vista de su estatus distinguía dos grupos: el de los trabajadores con contrato anual «perfectamente instalados y satisfechos de su trabajo y sus condiciones laborales», y el de los temporeros (que en el texto llama siempre en francés «saisonniers», que era la denominación oficial en Suiza) «sobre todo de la construcción, cuya situación es muchas veces francamente insoportable».⁵⁹

Este último grupo era precisamente, según él, el más influenciable políticamente. Y Suiza «resulta hoy, de entre los países de emigración española en Europa, el más susceptible y propicio para una propaganda y una acción contra el régimen español». Las causas aducidas para justificar esta opinión eran variadas: la presencia de trabajadores no cualificados de las «regiones de signo político históricamente acusado (Andalucía, Extremadura, Murcia)» y deprimidas; las «inadmisibles condiciones laborales y la legislación suiza sobre la mano de obra extranjera»; la libertad de expresión «quizás única en Europa» y los «prejuicios» de las autoridades suizas con respecto a España, que aún no siendo hostiles al régimen de Franco, no hacían actuar a la policía con la suficiente eficacia para perseguir a los activistas españoles; y la presencia de un «proletariado multinacional». Entre los agitadores que se aprovechaban, ocasional o continuamente, de la libertad de expresión y de lo que él consideraba una falta de control policial se encontraban varios personajes destacados de la izquierda española: Rodolfo Llopis, Miguel Sánchez Mazas y Santiago Carrillo; los estudiantes tanto suizos (en especial de la universidad de Friburgo) como españoles, siendo estos últimos los que trabajaban «en Suiza como simples obreros (por ejemplo, en la hostelería)»; los agitadores del mundo asociativo con conexiones con las «Comisiones obreras de España»; y finalmente «bastantes sacerdotes españoles» que ejercían una «negativa labor».⁶⁰

⁵⁹ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 1-2.

⁶⁰ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 2-4.

Lo peor de todo, a su modo de ver, para el universo asociativo español era la existencia de la Asociación de Trabajadores Españoles en Suiza (ATEES) desde 1969.⁶¹ Esta asociación aparecía como «un conglomerado de grupos y grupúsculos con posturas e ideologías distintas y aún opuestas entre sí», desde los más o menos «bienintencionados» a los «extremistas», dirigida y dominada por miembros del PCE. Aparentemente su finalidad era la defensa de los intereses de los españoles en Suiza, y así, su modo de actuación consistía en la «denuncia de hechos concretos de injusticia – que la realidad les ofrece abundantemente», pero no para atacar esos hechos y sus causas, sino «a las personas y a las autoridades». Es decir, era «la tradicional y archisabida táctica del partido comunista» que se basaba en «no aparecer en las primeras filas, sino tan solo en los momentos tácticamente interesantes y decisivos». Los dirigentes más peligrosos eran pocos, pero se movían por todo el país: «Montero, Aranda, Parras...»⁶²

Tampoco le resultaba tranquilizador el hecho de que se desconociese el número real de sus miembros. La asociación hablaba de 8000, pero el agregado matizaba que aunque muchos siguiesen sus directrices en un momento dado, no estaban de acuerdo con sus maneras de actuar. Siempre tratando de descubrir fisuras en la asociación y de mostrar el carácter manipulador de sus dirigentes afirmaba: «Buen número suelen decir, en charla abierta y sincera, que la ATEES se sobrepasa [subrayado en el original]: «Nosotros no queremos hacer política; lo que deseamos es que nuestros derechos sean respetados. Y la ATEES puede ser útil para ello.»⁶³

Localizaba sus núcleos más importantes en las ciudades o cantones «donde el partido comunista suizo es más fuerte». Y señalaba que «el estilo, el vocabulario y el sistema que caracterizan los muy pocos documentos que hasta ahora han difundido, son completamente impropios de un trabajador, aun muy cualificado». Para explicar por qué, según él, el PCE tenía más fuerza entre los emigrantes españoles en Suiza que el PCI entre los italianos, una afirmación de muy dudosa credibilidad pero que le servía para dar mayor dramatismo a su argumentación, alude a la situación de legalidad del partido en Italia y a su fuerza en votos, que provocaba que «el interés y la rentabilidad de «trabajar» a sus obreros fuera de sus fronteras» fuese muy inferior. Al referirse a las huelgas recientes, distinguía entre las de la metalurgia ginebrina de ese año, que habían tenido a los italianos como protagonistas, y las de la construcción, donde los huelguistas «a partir de abril del año pasado, son siempre españoles. Precisamente porque es el sector de la emigración peor tratado en sus condiciones laborales, de vida y humanas; y el que tiene más personalidad».⁶⁴

Su pronóstico era muy pesimista: los problemas socio-laborales no podían encontrar «pronta solución», las peticiones de los trabajadores en relación al estatuto de los temporeros y a la reagrupación familiar eran «imposibles de satisfacer» y la estrategia de los movimientos de izquierda respecto a los emigrantes españoles seguiría con la «acción di-

⁶¹ Sobre el control de las autoridades suizas de las actividades de la ATEES véase Hirt (2006), pp. 447-461.

⁶² Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 5-6.

⁶³ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 5.

⁶⁴ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 6-7.

recta» en el lugar de trabajo e incidiendo en aspectos concretos como los alojamientos en barracas de los temporeros. Enumeraba además las actividades culturales de sensibilización política como el teatro de contenido político, las discusiones e incluso los cursos de idiomas politizados, siempre suscitando «malestares y reclamaciones».⁶⁵

La terapia recomendada se fundaba, a pesar de los «pocos medios» con que se contaba, en una «racionalización y coordinación operativa», es decir, «hacer política», lo que significaba «ser eficaz en toda actuación». Para ello se necesitaría tomar varias medidas. Las dos primeras son las relativas a la «información» y la «formación»: «Ante la carencia de una información solvente, seria y completa –instrumento básico– sobre los verdaderos entresijos, circunstancias y personas del trabajo subversivo, es preciso crear el adecuado Servicio de información, por profesionales; algo así hubo ya hasta finales de 1968, pero desde Alemania. Naturalmente lo que entonces era ya insuficiente, hoy no bastaría en absoluto.»⁶⁶

No está claro a qué se refiere con el servicio existente desde Alemania hasta 1968, pero es sabido que existieron contactos entre Suiza y España ya a comienzos de los años 60 para realizar labores de control de los movimientos políticos entre los emigrantes.⁶⁷ En lo relativo al segundo punto, se trataba de la «formación de un grupo político de acción, que viva la realidad de los problemas de la emigración y que esté en discreta y constante relación con la autoridad española. Perfectamente desapercibido, pero conexionado y actuante». Esta formación debería dar vida a alguna entidad u organización, que «en ocasiones especiales, bastaría con que sembrasen la confusión y el desconcierto en los núcleos subversivos». El tercer punto sería «la publicación de un Boletín» en relación con «el «grupo» o «grupos» políticos antes aludidos». El cuarto punto se refería a «ir hacia una Confederación de los Centros y Entidades españolas, de abajo arriba, a través de las oportunas Federaciones cantonales». Y esta Confederación debería, según el quinto punto, conectarse con el Consejo Nacional de Trabajadores. Estas y otras ambiciosas medidas formaban parte de su «terapia», que no llegó a llevarse a cabo.⁶⁸

Su sucesor en el cargo a partir de mediados de 1971, José María Navarro, buscó información más segura sobre la ATEES por sus propios medios y, sobre todo, tras ocupación de la agregaduría en Berna por un grupo de la ATEES el 16 de octubre de 1971. El motivo fue una reclamación sobre «el abandono –según ellos– por parte de esta Agregaduría, del asunto relacionado con el trabajador español accidentado en una mano». Según el informe, la actitud de los ocupantes «fue agresiva y hostil» y éstos entregaron «un escrito de protesta firmado por todos ellos». Los funcionarios se negaron a sus exigencias y los trabajadores dijeron que se instalarían en los locales «hasta tanto no tuviesen satisfacción a sus peticiones». La embajada avisó a la policía «y varios de los más exaltados se negaron a obedecer e incluso uno de la ATEES dijo que si lo intentaban se «cebarían»

⁶⁵ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 7-9.

⁶⁶ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, p. 9.

⁶⁷ Farré (2001).

⁶⁸ Panorama político de la emigración española, de Antonio Huerta Ferrer, Berna, 17 de junio de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 10-11.

con los funcionarios de la Agregaduría». La policía consiguió desalojarlos entrando «con un perro» y haciéndoles subir en el autobús en que habían venido.⁶⁹

El informe más detallado de la etapa de José María Navarro sobre la ATEES contenía informaciones sobre la afiliación y cotizaciones gracias a la colaboración confidencial de un ex- miembro de la Comisión Central de la Asociación, que había dimitido unos meses antes.⁷⁰ El informe presentaba a la ATEES en decadencia y menos poderosa de lo que parecía: «No se estima que en su mejor época hayan alcanzado más de medio millar de afiliados efectivos al corriente del pago de sus cuotas que se vienen cifrando en diez francos anuales.» Tampoco la dirección tenía ya fuerza: «la Comisión Central no funciona, solamente firman algunas circulares o escritos el Presidente Luciano Aranda y el Secretario Leónidas Montero».⁷¹ Los grupos estaban divididos: en la zona alemana se contaba con 60 afiliados en Lucerna «que siguen las consignas del Partido Comunista y concretamente del llamado Parra (antiguo funcionario del Consulado General de Zúrich)»; en la zona francesa «ha tomado las riendas Leónidas Montero que aunque manejado por el Partido Comunista ha pactado con la UGT de Ginebra, y caso de reivindicaciones, huelgas o protestas, consiguen una masa que no alcanza los ciento cincuenta». Se estimaba, por lo tanto, que los cotizantes fijos no llegaban en ese momento a los doscientos cincuenta. A pesar del declive de la asociación se advertía de su peligrosidad y de la necesidad de «reforzar nuestros Servicios para acudir a los casos necesarios que se plantean».⁷²

En las memorias sobre las actividades de la agregaduría laboral de los años posteriores se incluyeron referencias al control político hasta 1974. La referida al año 1971, elaborada por José María Navarro, aludía a la actividad tendente a «extender los contactos y tratar de recuperar los Centros españoles existentes en Suiza que pasan de cien». Con visitas e información se logró «recuperar Centros como el de Biel, Solothurn, Casa de España de Lausanne, Peña Gallega, etc.»⁷³ El informe sobre 1972 constataba que:

«La ayuda a las nuevas entidades gallegas (que duplican en muchos casos los centros existentes en cada localidad, legalmente reconocidos por el Instituto Español de Emigración creando problemas), ha planteado numerosas dificultades que continuarán el año próximo [...] apoyándose en las cualidades migratorias gallegas y en su apoliticismo constructivo al que es difícil atacar desde entidades subversivas. Únicamente, los esfuerzos en este sentido realizados desde Ginebra por «Nossa Galizia» [sic], claramente politizada, puede ser inconveniente para nuestros sutiles esfuerzos.»⁷⁴

La asociación A Nosa Galiza se convirtió de hecho en una de las asociaciones más poderosas y políticamente activas de toda Suiza continuando su actividad durante la transi-

⁶⁹ Informe sobre la irrupción en la Agregaduría Laboral de un grupo de trabajadores españoles de Lucerna, encabezados por líderes de la ATEES, Berna, 18 de octubre de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431.

⁷⁰ Informe sobre afiliación y cotizaciones en la ATEES, Berna 23 de diciembre de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431.

⁷¹ Informe sobre afiliación y cotizaciones en la ATEES, Berna 23 de diciembre de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, pp. 1-2.

⁷² Informe sobre afiliación y cotizaciones en la ATEES, Berna 23 de diciembre de 1971. AGA AISS-SRE, R-7431, p. 3.

⁷³ Consejería Laboral en la Embajada española en Berna: Memoria sobre las actividades de la Agregaduría Laboral de Berna en el año 1971, p. 2.

⁷⁴ Consejería Laboral en la Embajada española en Berna: Memoria sobre las actividades de la Agregaduría Laboral de Berna en el año 1972, p. 3.

ción y existiendo hasta hoy en día.⁷⁵ El informe dedicado a las actividades en 1973 celebraba, en cualquier caso, una cierta victoria sobre la ATEES gracias a las subvenciones otorgadas a los Centros: «En este sentido podemos decir que representantes de la ATEES, en reciente reunión celebrada en Lausanne, han reconocido lo difícil de su labor, sobre todo en el orden proselitista, ante esta política de ayuda a los Centros por parte del IEE.»⁷⁶

De estas u otras fuentes similares debían nutrirse los informes «reservados y confidenciales» del Gabinete de Estudios del IEE que llegaban al Consejo de Ministros acompañando los informes más generales del IEE sobre aspectos socio-laborales y que llevaban el título: «Información político-social sobre la emigración».⁷⁷ En los apartados por países, las actividades de los emigrantes en Suiza siempre recibían una especial atención y en ellos reaparecían los temores ya aludidos, desde la politización de los sacerdotes españoles hasta la participación en huelgas pasando por las quejas sobre la libertad de expresión. Todo ello se contextualizaba con resúmenes cortos de la actualidad política del país, deteniéndose sobre todo en los movimientos xenófobos y en los cambios de la política migratoria suiza.

⁷⁵ Calvo Salgado (2000), pp. 14-17.

⁷⁶ Consejería Laboral en la Embajada española en Berna: Memoria sobre las actividades más importantes de la Agregaduría Laboral-Delegación del IEE en Berna en el año 1973, p. 2.

⁷⁷ Informes sobre la acción político-social en el exterior, Archivo del Ministerio de Trabajo, Dep. 1, sin catalogar: diciembre de 1970 (12 de enero de 1971); febrero de 1971 (4 de marzo de 1971); marzo de 1971 (5 de abril de 1971); abril de 1971 (6 de mayo de 1971); mayo de 1971 (7 de junio de 1971); junio de 1971 (6 de julio de 1971); agosto de 1971 (7 de septiembre de 1971); septiembre de 1971 (4 de octubre de 1971); noviembre de 1971 (2 de diciembre de 1971); febrero de 1972 (6 de marzo de 1972); marzo de 1972 (5 de abril de 1972); abril de 1972 (6 de mayo de 1972); noviembre de 1972 (6 de diciembre de 1972); febrero de 1973 (5 de marzo de 1973); abril de 1973 (7 de mayo de 1973); mayo de 1973 (6 de junio de 1973).

9. LAS RELACIONES DEL IEE CON OTROS PAÍSES EUROPEOS: BÉLGICA, LOS PAÍSES BAJOS Y EL REINO UNIDO

Carlos Sanz Díaz

Este capítulo se centra en la actividad del IEE en relación con otros países europeos que acogieron volúmenes importantes de emigración española, y concretamente con Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido. El objetivo principal es exponer el funcionamiento de los mecanismos de cooperación entre España y las autoridades de estos países en materia migratoria, completando así el panorama de relaciones exteriores desplegado por el IEE. De este modo, este capítulo complementa los dedicados a la acción del IEE en relación con Francia, Alemania y Suiza, y pretende proporcionar una base más amplia para el análisis comparado de la gestión de los flujos migratorios españoles a las principales economías de Europa occidental. Dada la complejidad de la materia y el amplio margen temporal a tratar, lo que sigue no pretende ser más que un brevísimo esbozo que dibuje en sus líneas más destacadas la acción del Instituto.

Es de especial interés el hecho de que cada uno de los países de destino presentó particularidades en la gestión institucional de sus flujos migratorios, lo que obligó al IEE a realizar distintas adaptaciones en sus negociaciones con las Administraciones de cada Estado. El resultado de los compromisos alcanzados, tanto explícitos como implícitos, modeló en gran medida el volumen y características de la emigración española a aquellos países.

Para cada uno de los países de destino aquí tratados se ofrecen unas cifras generales de emigración española y una caracterización de la política de inmigración aplicada. A continuación se analizan las relaciones del IEE con los organismos responsables de la inmigración y los rasgos más destacados de la acción del Instituto en relación con la colonia emigrante española. El orden seguido se ajusta a la sucesiva incorporación de cada país al campo de actividades del IEE, comenzando por Bélgica y siguiendo por Holanda. El Reino Unido se trata en último lugar por tratarse del caso más característico de destino en el que no existió un acuerdo migratorio bilateral con la Administración española.

El IEE y la emigración española a Bélgica

Hasta tiempos muy recientes no contábamos con estudios historiográficos sobre la emigración económica española a Bélgica iniciada a partir de la segunda postguerra mun-

dial. Más allá de alguna investigación pionera¹, el estudio general de María José Sánchez sobre los españoles en Bélgica en el siglo XX, publicado en 1992, fue durante muchos años la única referencia disponible.² Recientemente contamos con los sugerentes estudios de Rodríguez Barrio³, Fernández Asperilla⁴ y Custers⁵, que han abierto interesantes perspectivas de análisis en esta temática, y que pueden complementarse con trabajos basados en encuestas sociológicas como el realizado por Orizo y De Andrés.⁶

Siguiendo la periodización que establece Sánchez⁷, los años 1945-1973 constituyen una fase de llegada de la emigración española a Bélgica para ocupar puestos de trabajo en las minas y la industria. Rodríguez Barrio⁸ subdivide esta fase en un primer periodo, de 1945 a 1956, de escasa emigración española; un segundo periodo, de 1956 a 1965, en el que tiene lugar el reclutamiento oficial de españoles exclusivamente para la minería; y un tercer periodo, de 1965 a 1974, en que se detiene esta recluta pero en el que, gracias a la extensión en 1962 de los permisos de trabajo a otras categorías laborales, los españoles emigrados a Bélgica irán ocupando otros puestos de empleo, hasta que en 1973 el gobierno belga prohíbe la extensión de más permisos de trabajo a los extranjeros.⁹

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística belga, la población española en Bélgica pasó de 3.245 personas en 1947 a 15.787 en 1964, 67.585 en 1970 y 58.255 en 1981.¹⁰ La mayor concentración de emigrantes españoles la encontramos en Bruselas, con más de 30.000 habitantes en 1974, y en Lieja, que sumaba algo más de 15.000 españoles por las mismas fechas.¹¹

Como ocurrió con otros países, la firma de un acuerdo bilateral de emigración fue, si no el punto de partida del proceso migratorio, sí el catalizador de un importantísimo incremento en el flujo de la emigración de españoles con destino a Bélgica. El acuerdo entre España y Bélgica sobre contratación de trabajadores españoles para la minería belga, de 28 de noviembre de 1956, fue el primer acuerdo bilateral de emigración firmado por España en la posguerra mundial y representó por su carácter pionero «un elemento fundacional de la política de emigración franquista».¹²

La firma de este acuerdo se explica por la cancelación de la emigración italiana a las minas belgas después de que un trágico accidente en un pozo —la catástrofe de Marcinelle de 8 de agosto de 1956— acabara con la vida de 262 mineros, 132 de ellos italianos. El gobierno español aceptó para sus trabajadores las peligrosas condiciones laborales que el italiano acababa de rechazar para los suyos, y en noviembre de 1956 firmó los tres documentos que constituyen el acuerdo hispano-belga: un Convenio general sobre recluta

¹ De forma temprana, García Manrique (1964).

² Sánchez (2004²).

³ Rodríguez Barrio (2005a), (2005b), (2007).

⁴ Fernández Asperilla (2006).

⁵ Custers (2006).

⁶ Orizo y De Andrés (1999).

⁷ Sánchez (2004²), p. 179.

⁸ Rodríguez Barrio (2005b), p. 102.

⁹ Para el contexto general de ciclos migratorios en Bélgica en el mismo periodo, véase Bastenier (1992), pp. 23-34.

¹⁰ Sánchez (2004²), p. 281.

¹¹ Fernández Asperilla (2006), p. 32.

¹² Fernández Asperilla (2006), p. 11.

de mano de obra, un Arreglo de procedimiento para la inmigración de trabajadores españoles a las minas de carbón¹³, y un Protocolo bilateral de seguridad social.¹⁴

El acuerdo de 1956 no menciona al Instituto Español de Emigración, dado que éste apenas se había constituido todavía cuando se negoció y firmó el texto bilateral, pero sí se refiere a los «servicios españoles competentes» que, al entrar en vigor el acuerdo, se correspondían a todos los efectos con el IEE.¹⁵ Por parte belga se designó responsable del reclutamiento de mano de obra a la FÉDÉCHAR, la Fédération des Charbonnages o Federación Carbonera Belga, organismo patronal que reunía a todas las empresas de la minería del carbón.¹⁶ Junto con la FÉDÉCHAR y el IEE, participaba en el proceso de recluta el Ministerio belga de Empleo.

La recluta partía de las ofertas de empleo remitidas por la FÉDÉCHAR al IEE y a la Dirección General de Empleo del Ministerio español de Trabajo. La Federación belga enviaba a continuación reclutadores a España para seleccionar emigrantes en las provincias designadas por el IEE. La selección incluía un examen médico que sólo contemplaba a los varones de entre 18 y 35 años de edad.¹⁷ Los seleccionados firmaban un contrato de trabajo y, tras obtener el certificado de antecedentes penales, recibían el visado expedido por los consulados belgas de Barcelona o Bilbao, o por la oficina consular de Madrid. El traslado hasta Bélgica era organizado por el Servicio de Mano de Obra Profesional (SMP) belga, dependiente de la FÉDÉCHAR, y se realizaba habitualmente en tren y autobús. En la frontera franco-belga, representantes de la FÉDÉCHAR recibían a los mineros y organizaban el resto de su ruta hasta sus localidades de destino. Los trabajadores reclutados de este modo quedaban ligados por contratos de trabajo de un año renovables, que abrían la posibilidad de obtener un permiso de residencia permanente tras cinco años de trabajos ininterrumpidos en las minas.

El primer contingente de mineros españoles salió en tren desde Madrid con destino a Bélgica el 25 de marzo de 1957, el mismo día de la firma de los tratados de Roma por los que se creaban las Comunidades Europeas. En los ocho años siguientes, hasta el cese de la recluta oficial, llegarían a Bélgica 7.273 españoles en el marco del convenio bilateral, aunque solo 6.900 fueron admitidos al trabajo en los pozos.¹⁸ La colaboración entre el IEE y la FÉDÉCHAR transcurrió por cauces razonablemente cooperativos, idea que se refuerza si tenemos en cuenta que la Comisión Mixta prevista en el convenio de 28 de no-

¹³ Arrangement des procédures pour l'immigration de travailleurs espagnols dans les mines belges, Archives du Ministère des Affaires étrangères du Royaume (Bruxelles) (en adelante AMAE-B), liasse 6134.

¹⁴ Convenio ratificando el tratado de emigración (BOE 16/05/58), Arreglo de procedimiento para la inmigración en minas de carbón (BOE de 26/05/58), Canje de notas sobre posibilidades de nuevo empleo para trabajadores españoles (27/05/58) y Canje de notas sobre gasto de transporte, selección y fallecimiento por accidente de trabajo (BOE 27/05/58).

¹⁵ Para la descripción del proceso de recluta, véase Rodríguez Barrio (2005b), pp. 103-104.

¹⁶ Los archivos de la FÉDÉCHAR, depositados en los Archives du Royaume de Belgique, Sección de Hasselt (Limburgo) (en adelante AGR Hasselt), ofrecen abundante información sobre el proceso de recluta de trabajadores españoles para las minas belgas.

¹⁷ Inicialmente el examen lo realizaban médicos belgas, pero la dispersión de los centros de reclutamiento encarecía el coste de desplazar equipos de facultativos por toda España. En 1957 la FÉDÉCHAR delegó en médicos españoles la realización de las pruebas médicas de selección.

¹⁸ Dossier «Résumé Espagne», Nombre d'Espagnols arrivés en Belgique par le système officiel, AGR Hasselt, Fondo Fédéchar, liasse 408/470.

viembre de 1956 con el fin de examinar las informaciones de utilidad y proponer los medios para asegurar la mejor aplicación del convenio, no se reunió nunca.¹⁹

Ello no quiere decir que toda la emigración española a Bélgica transcurriera por el marco legal del IEE. Bien al contrario, la emigración irregular, sin participación del Instituto, adquirió un volumen de difícil valoración pero sin duda considerable: el agregado laboral en Bruselas la estimaba a comienzos de 1964 en un 60% del total de la emigración, y otras fuentes elevan este porcentaje hasta más del 80%.²⁰

La emigración irregular seguía las vías habituales del ingreso en el país como turista o con un visado que no permitía la permanencia en Bélgica más que por un periodo de tiempo restringido. En el contexto de expansión económica de los años cincuenta y sesenta, la obtención de los permisos de trabajo y residencia no planteaba especiales problemas para estos inmigrantes irregulares.²¹ La emigración irregular, en suma, fue una vía complementaria de la que se beneficiaron tanto la FEDÉCHAR como empresarios de otros sectores económicos para sortear el excesivo burocratismo del mecanismo de recluta del IEE y para seleccionar las características de los trabajadores que decidían contratar.²²

La posibilidad abierta por la emigración irregular aparece como una alternativa especialmente relevante si tenemos en cuenta que, por motivos de política laboral y represiva, el IEE no enviaba prácticamente trabajadores cualificados a la minería belga y, en cualquier caso, eludía expresamente el envío de obreros con experiencia en la minería, a la que se suponía una fuerte conciencia sindical y política.²³ Antes al contrario, el Instituto reclutaba para este tipo de trabajo en Bélgica preferentemente a trabajadores no cualificados, procedentes de regiones predominantemente agrícolas como Andalucía.²⁴ Si tenemos en cuenta la extrema dureza del trabajo en la mina, los costes de adiestrar a una mano de obra inexperta en unos sistemas de trabajo novedosos para ella, y otras circunstancias similares, se comprenderá fácilmente el interés de los empresarios mineros belgas en mantener abierta la posibilidad de la emigración irregular. Lo mismo, aunque por razones muy diferentes, se aplica a muchos mineros españoles –y en particular a los procedentes de las cuencas asturianas– que nunca habrían podido tramitar, caso de desearlo, su emigración a través del IEE, dado el componente de control socio-político que este organismo otorgó en todo momento a su potestad de selección de los emigrantes «asistidos». Tras las huelgas mineras de Asturias de 1962 y 1963 se produjo un notable flujo de mineros asturianos que emigraron a Bélgica al margen del IEE porque temían ser objeto de discriminaciones e incluso represalias por parte de este organismo.²⁵

¹⁹ IEE, Oficina de Convenios y Organismos Internacionales, Informe sobre comisiones mixtas, 11 de abril de 1970, ACMT, Dep. 2, Sign. 33904.

²⁰ Fernández Asperilla (2006), p. 32.

²¹ Martiniello y Rea (1997), pp. 123-124.

²² Sobre las dificultades para la recluta en relación con la intervención del IEE, Carta de la Fédéchar al ministro belga de Asuntos Exteriores, 15.03.1963, AGR Hasselt, Fondo Fédéchar, liasse 138/325.

²³ MTIN-DGCEE, Acta del Consejo del IEE, 23 de enero de 1957, p. 4-5. Al explicar la aplicación del convenio hispano-belga, el director general de Asuntos Consulares «hace constar que, en el Acuerdo, la mano de obra ofrecida era, precisamente, la no especializada. Pero ha acontecido que, al margen de la intervención oficial española, se ha producido el paso de frontera, con diferentes arbitrios, de unos cuatrocientos emigrantes clandestinos». El presidente del Consejo del IEE, a la sazón Luis Carrero Blanco, señaló «que no conviene, en modo alguno, el que se produzca la salida de especialistas en materia de minería, fundamental para la economía nacional».

²⁴ Rodríguez Barrio (2005b), p. 107.

²⁵ Fernández Asperilla (2006), p. 51; sobre la emigración asturiana a Bélgica, véase por su valor testimonial Andecha Cultura Astur (1999).

Con la apertura en 1962 por el gobierno belga de la posibilidad de que los trabajadores extranjeros obtuvieran permisos de trabajo para otros sectores distintos de la minería, como las canteras, el servicio doméstico o la industria siderúrgica, se abrió una nueva etapa en la acción del IEE en Bélgica, caracterizada por una diversificación sustancial de las operaciones de recluta. Los efectos fueron también importantes para muchas mujeres españolas, no tanto porque se creara la posibilidad del empleo en el servicio doméstico, dado que eran muchas las españolas que desempeñaban ya esta función, sino porque permitió que situaciones de trabajo encubiertas afloraran a la luz del día y se regularizaran. En 1964, de 5.119 mujeres españolas registradas oficialmente como empleadas en Bélgica, 3.156 trabajaban en el servicio doméstico, 331 lo hacían en la industria textil, 295 en las industrias metalúrgicas, 211 en la industria de alimentación, y cantidades menores en otros sectores económicos. Entre los varones, para un total de 14.097 trabajadores registrados se contaban 3.615 empleados en la industria metalúrgica, 2.874 en la minería, 2.489 en la construcción y 846 en el servicio doméstico, además de cantidades menores en otros sectores.²⁶

La presencia de una importante colonia española en territorio belga, donde el sistema de vigilancia y represión de la dictadura franquista no tenía la misma vigencia que en España y donde se registraba la presencia de grupos y organizaciones democráticas y antifranquistas (comunistas y socialistas, entre otros)²⁷ movió al IEE a desplegar una política asistencial que, junto con su vertiente social, era al mismo tiempo un instrumento de control político sobre los emigrantes. Al servicio de la política asistencial del IEE se creó en 1958 la Agregaduría Laboral en Bruselas, con Clemente Cerdá Gómez como primer agregado, quien, en palabras de Baeza Sanjuán, «[h]izo de la represión de las actividades de los exiliados antifranquistas y del encuadramiento de los nuevos emigrantes una de las principales obligaciones de su mandato».²⁸ Desde la Agregaduría laboral se prestó especial atención al seguimiento de las organizaciones democráticas y antifranquistas que estaban atrayendo a los miembros de la colonia española.²⁹

La acción del IEE no podía quedarse en la simple vigilancia si quería mantener a los emigrantes lejos del influjo de las asociaciones democráticas. En Bélgica el IEE ensayó por primera vez fórmulas de atracción de la colonia emigrante que después se trasplantarían a otros países de destino, como la subvención a los centros y asociaciones de españoles y la financiación de actividades culturales y folclóricas destinadas a los emigrantes. Si en 1958 se inauguraba en Bruselas el primer *Hogar Español* bajo patronazgo del régimen franquista, para 1969 la Agregaduría Laboral extendía ya su apoyo financiero a 26 centros, equipos de fútbol y peñas taurinas en ciudades como Bruselas, Lieja, Limburgo, Gante y otras muchas.³⁰ Para las necesidades educativas de los hijos de los emigrantes se pusieron en marcha por la Agregaduría Laboral en el curso 1964/65 las clases complementarias de lengua y cultura españolas, alcanzándose en Bélgica en 1977 la cifra de 55 unidades escolares de EGB.³¹ La creación de las oficinas de asesoría laboral en Charleroi, Lieja, Limburgo, Amberes y

²⁶ Fernández Asperilla (2006), p. 68.

²⁷ Fernández Asperilla (2006), pp. 71-104.

²⁸ Baeza (2000), p. 65 y 210. Clemente Cerdá llegaría a ocupar el cargo de director general del IEE desde octubre de 1961 hasta septiembre de 1962.

²⁹ Baeza (2000), pp. 209-215; Fernández Asperilla (2006), pp. 16-17.

³⁰ Nota de José María Navarro (Bruselas) al director general del SRE de la DNS, 18 de marzo de 1968, AGA-Sindicatos R2634.

³¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 de 27 de abril de 1978, p. 4.

Mons, el apoyo a la red de capellanías de emigración y actividades como el bachillerato radiofónico, las proyecciones cinematográficas y las emisiones radiofónicas para los emigrantes, entre otras, completaban la labor desplegada por el IEE en Bélgica.³²

El IEE y la emigración española a los Países Bajos

Como en otros casos, también en Holanda el auge de la emigración española arranca de la firma de un convenio bilateral de emigración negociado por el IEE con las autoridades holandesas de trabajo.³³ Según las cifras oficiales del Centraal Bureau voor de Statistiek (Oficina Central de Estadística) neerlandés, la cifra de españoles emigrados a los Países Bajos conoció un rápido incremento hasta rebasada la mitad de los años sesenta (se pasó de 416 españoles en 1961, a 5.056 en 1963, 13.142 en 1965 y 23.402 en 1967), para reducirse coyunturalmente a partir de 1968 y volver a incrementarse entre 1971 y 1974.³⁴ Este último año alcanzó su cota máxima, con 31.790 españoles residentes. La recesión económica de los 1973-74 hizo que esta cifra descendiera a 29.492 en 1975 y a 23.500 en 1980, contabilizándose entre 1987 y 1989 una colonia de 17.381 españoles.³⁵ A comienzos de los años ochenta, los españoles constituían el sexto grupo nacional más numeroso entre la población extranjera en Holanda, a gran distancia de turcos y marroquíes, y por detrás igualmente de alemanes, belgas y británicos. En esos momentos, concretamente en 1982, era de origen extranjero un 3,8% de la población de los Países Bajos.³⁶

La gestación de la firma del convenio hispano-holandés de emigración de 6 de abril de 1961 siguió pautas similares a la del acuerdo hispano-alemán del año anterior. En 1958 la población española en Holanda era prácticamente insignificante en términos numéricos y apenas rebasaba el centenar de trabajadores, a los que se añadían casi cuatrocientos marineros españoles enrolados en la marina mercante holandesa.³⁷ En agosto de 1959, la embajada en La Haya comunicaba a Madrid la llegada en los últimos días de «un gran número de marineros y gentes de otros oficios procedentes de España, que vienen buscando trabajo» y pedía que se realizaran campañas informativas para disuadir a otros españoles de buscar empleo en Holanda donde, tras la repatriación de 40.000 holandeses de

³² «Informe general sobre Agregadurías Laborales», 30 de marzo de 1970, AGA Sindicatos 5971.

³³ A modo de antecedente, debe señalarse que en septiembre de 1949 el gobierno holandés había propuesto al español la firma de un convenio para el intercambio de aprendices profesionales (*stagiaires*). El Ministerio de Asuntos Exteriores español, que no mostró mayor interés por la propuesta, acabó descartándola definitivamente en 1955. Legación de los Países Bajos al MAE, Nota verbal de 21 de septiembre de 1949, AMAE R 5692/3; Nota verbal del MAE a la Embajada de Países Bajos de 16 de diciembre de 1955, AMAE R 5692/3.

³⁴ Cifras del Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) cit. por Lindo (1988), p. 20. Los datos ofrecidos por las *Memorias anuales* del IEE, consultables en Vilar y Vilar (1999), p. 82, coinciden en algunos años con las cifras holandesas, pero en otros difieren ampliamente por causas difíciles de establecer.

³⁵ Vilar y Vilar (1999), p. 82.

³⁶ En 1982 los principales grupos de extranjeros residentes en Holanda eran el de los turcos (27,5% de la población extranjera) y los marroquíes (17,3%). Muy de lejos les seguían alemanes (7,8%), británicos (7,4%) y belgas (4,4%), así como los españoles (4,2%). Originarios de países mediterráneos con fuerte presencia en países vecinos, como era el caso de los italianos, portugueses y griegos, tuvieron una representación numérica menor: 3,9%, 1,7% y 0,8%, respectivamente. En ese año de 1982 vivían en Holanda 539.200 extranjeros para una población total del país de 14,189 millones de habitantes. Entzinger (1985), pp. 54-56.

³⁷ Informe trimestral de emigración, Embajada de España en La Haya al MAE, 09.03.1959, AMAE R 5692/2.

Indonesia, «han disminuido al mínimo las posibilidades de trabajo para los marineros y obreros procedentes de otros países».³⁸ Todavía en agosto de 1959, un extenso informe del IEE sobre la política migratoria holandesa enfocaba esta política exclusivamente desde el punto de vista de la emigración de holandeses a otros países, sin que se contemplara la perspectiva de activar una emigración española a los Países Bajos.³⁹

La situación cambió rápidamente en 1960, iniciándose para Holanda «una década de improvisación en cuestión de política de extranjería» que acabaría haciendo de este Estado, con el paso del tiempo, «un país de inmigración informal de tipo multicultural».⁴⁰ Como ya estaba ocurriendo en Francia, Alemania o Bélgica, también en Holanda se estaba iniciando una inmigración más o menos espontánea atraída por los empleos vacantes en industrias como la textil, la naviera o la minería del carbón. En una coyuntura expansiva, el permiso de trabajo se conseguía fácilmente tras entrar en el país, en una situación que todas las partes entendían como temporal. No tardaría mucho antes de que algunas dificultades, como la escasez de alojamiento, y voces críticas como la de los sindicatos, unidas a las presiones por parte de los gobiernos de los países origen de los emigrantes, movieran al gobierno holandés a firmar acuerdos bilaterales para regular estos procesos migratorios.⁴¹ El primero de estos acuerdos se suscribió el 7 de agosto de 1960 con Italia para el empleo de mano de obra de este país en las minas carboníferas de Limburgo.

Fue la firma de este acuerdo italo-holandés el que movió al director general del IEE, Rodríguez de Valcárcel, a solicitar la inmediata negociación de un texto similar.⁴² De este modo el IEE se valió de la favorable coyuntura migratoria para extender a Holanda su red de acuerdos bilaterales de emigración, tras la firma de los convenios con Bélgica, Alemania y Francia, y la preparación del próximo con Suiza. Se trataba de aprovechar así la favorable disposición de un empresariado holandés deseoso de extender a España el modelo de contratación y recluta ya experimentado con Italia.⁴³

El convenio para la emigración de trabajadores españoles a Holanda fue negociado en Madrid del 23 al 27 de enero de 1961 y firmado en esta ciudad el 8 de abril de 1961.⁴⁴

³⁸ Despacho del duque de Baena, Embajador de España en La Haya, al MAE, 22.08.1959, AMAE R 5692/2.

³⁹ Instituto Español de Emigración, «Sucinto informe derivado del viaje de estudio e información realizado los días 14 a 20 de junio de 1959 a los Países Bajos», AMAE R 5692/3.

⁴⁰ Bade (2003) p. 287. Sobre la política holandesa de inmigración a partir de 1945 véase, además de aquél (pp. 287-288), Van Amersfoort (1999), Schuster (1999) y De Lange (2007). Específicamente sobre la emigración desde países mediterráneos, Tinnemans (1994).

⁴¹ Sobre la política holandesa de inmigración en la postguerra véase Entzinger (1985), Van Amersfoort y Penninx (1994), y Van Amersfoort (1999); específicamente sobre la firma de acuerdos bilaterales para la recluta de mano de obra, véase De Lange (2007), pp. 144-168.

⁴² En agosto de 1960 Rodríguez de Valcárcel escribía: «El reciente Acuerdo suscrito entre los Gobiernos holandés e italiano, según el cual, durante el presente año, más de 2.000 obreros italianos serán seleccionados oficialmente para trabajar en diversas industrias holandesas, justifica la conveniencia de que por parte de este Ministerio se impartan instrucciones al Sr. Embajador de España en La Haya, tendentes al establecimiento de un acuerdo análogo con España, habida cuenta de que en las últimas semanas se han recibido en este Instituto varias ofertas de trabajo provenientes de dicho país, cuya fuerte industrialización exige la llegada de mano de obra extranjera». El director del IEE al director general de Asuntos Consulares, 8 de agosto de 1960, AMAE R 5692/3.

⁴³ De Lange (2007), pp. 149-150.

⁴⁴ Acuerdo entre el Estado español y el Reino de los Países Bajos para la migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en los Países Bajos, y protocolo anejo, firmados en Madrid el 8 de abril de 1961 (BOE 09/06/1961). La documentación de la negociación de este convenio puede consultarse en AMAE R 5692/3.

El texto seguía las líneas esenciales del acuerdo hispano-alemán de marzo de 1960, aunque trataba de corregir deficiencias detectadas en aquel texto por el IEE tras un año de experiencia, e incorporaba tanto algunas facilidades novedosas para la parte española como ciertas exigencias del gobierno holandés. Se estableció un sistema de recluta anónima en operaciones colectivas, semejantes a las que se realizaban con Alemania (art. 4º-12º), a la vez que se preveía paralelamente un procedimiento simplificado de contratación nominativa (art. 13º). Para el IEE fue positivo sobre todo que los empresarios holandeses asumían los gastos de viaje de los emigrantes hasta el lugar de trabajo, los gastos de retorno y los desplazamientos de vacaciones a España (art. 14º), algo que no había conseguido en ningún convenio anterior; y la mayor garantía de control sobre el flujo migratorio, a través de la obligatoriedad para los empresarios de presentar sus ofertas de trabajo por medio de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Asuntos Sociales de los Países Bajos, que remitía dichas ofertas al IEE. De este modo, el Instituto esperaba mantener bajo mínimos la posible emigración irregular y el drenaje de trabajadores necesarios, por su cualificación o experiencia, para el desarrollo de España. Se garantizaba además la transferencia íntegra de los ahorros de los emigrantes a España (art. 17º). La delegación holandesa abandonó su deseo inicial de limitar la cifra de españoles contratables cada año⁴⁶, pero impuso límites a la edad de los seleccionados: de 21 a 35 años para los trabajadores no cualificados, y de 18 a 45 para los cualificados o especializados (art. 5º).

En comparación con el anterior acuerdo firmado por Holanda con Italia, el suscrito con el IEE dejaba en manos de las autoridades españolas un control mucho más estricto sobre la selección de los emigrantes.⁴⁷ El objetivo de controlar el número y la cualificación de los emigrantes a Holanda, «impidiendo así la salida de aquellos que son necesarios para nuestro desarrollo industrial» y atajando la posibilidad de un «incremento en la corriente migratoria clandestina», parecía haberse alcanzado sin asomo de duda.⁴⁸ El convenio de emigración se completaría unos meses más tarde con la firma del convenio hispano-holandés de Seguridad Social de 17 de diciembre de 1962⁴⁹, y con un nuevo convenio sobre la materia en 1975.⁴⁹

Firmado el convenio de 1961, el proceso de recluta de candidatos a la emigración para Holanda se puso en marcha por las vías habituales, a través de las Delegaciones Provinciales de la Organización Sindical Española.⁵⁰ Como ya había ocurrido antes, también

⁴⁵ DG [Empleo] a D.G. Asuntos Consulares, «Emigración española a Países Bajos», 22 de octubre de 1960, AMAE R 5692/3; Proyecto de Acuerdo entre el Gobierno Español y el Gobierno Holandés sobre migración, contratación y colocación de trabajadores españoles en los Países Bajos, 25 de octubre de 1960, AMAE R 5692/3.

⁴⁶ El convenio hispano-holandés difería a su vez del italo-holandés en algunos aspectos importantes, como el mecanismo de recluta, que con Italia recaía en el Rijksarbeidsbureau (RAS, Oficina Real de Trabajo) representada por un Nederlandse Selectiecentrum (Centro Holandés de Selección) en Milán. Olfers (2004) pp. 11-12.

⁴⁷ Informe «Negociaciones hispano-holandesas de Emigración», 12 de diciembre de 1960, AMAE R 5692/3.

⁴⁸ Convenio entre el Estado español y el Reino de los Países Bajos sobre Seguridad Social, firmado en Madrid el 17 de diciembre de 1962. La documentación relativa a la negociación de este convenio puede consultarse en AMAE R 14512.

⁴⁹ Convenio entre el Estado español y el Reino de los Países Bajos sobre Seguridad Social (BOE 20/03/1975).

⁵⁰ En realidad el IEE organizó las primeras operaciones de emigración a Holanda antes de la firma y entrada en vigor del convenio. El gobierno holandés estaba interesado en comenzar con la selección de trabajadores sin esperar a la conclusión del texto legal e intercedió por los intereses de alguna empresa como la Verolme's Verenigde Scheepswerden (Astilleros Unidos Verolme) que había enviado ya representantes a España en busca de trabajadores. Carta del Secretario de Estado holandés de Asuntos Sociales y de Salud Pública, Sr. Roolvink, al Ministro de Asuntos Exteriores de España, 23 de noviembre de 1960, AMAE R 5692/3.

en la selección de emigrantes para Holanda la colaboración entre el IEE y la Organización Sindical, en cuyas Oficinas de Colocación debían inscribirse los candidatos, dejó que desear. El conflicto de competencias entre ambos organismos puede ilustrarse con la siguiente queja sobre la ejecución del acuerdo migratorio con Holanda, en la Delegación Provincial del IEE en Santander, en marzo de 1961:

«De la misma manera que cuando vino la Comisión Holandesa para seleccionar a los aspirantes a la operación «UTRECHT» y eventualmente «TULIPÁN», la Comisión cuya llegada tampoco me fue anunciada, fue a la C.N.S. Y sin contar para nada con esta Delegación se concertó el día y centro donde había de hacerse la selección personal y profesional. Sólo posteriormente me llamaron desde la Oficina de Colocación para decirme que estaba allí la Comisión Holandesa. Y como manifesté que deseaba verla, pero en mi despacho, vino a acompañarme la Comisión acompañada del Jefe de la Oficina.

Mi comportamiento fue lo más atento posible, pero sin servilismos, procurando prestigiar al máximo la Delegación, aun en el aspecto puramente externo y acompañándola posterior [sic] a la Jefatura de Sanidad para concertar la forma de examen médico de los seleccionados.

El Jefe de la Oficina de Colocación me prometió tenerme al corriente de las gestiones, ya iniciadas por el Secretario General de la D.N.S., a que arriba me refiero, en cuanto al centro de enseñanza o empresa donde pudieran hacerse las pruebas. Han pasado varios días y no he vuelto a tener noticia alguna. Hace unos momentos me llamaron de la Jefatura de Sanidad preguntándome si van a ser reconocidos un grupo de obreros de Holanda, extrañados de que no se les haya enviado como siempre por esta Delegación los impresos y listas de los interesados para tenerlos prevenidos con tiempo. Al contestarles que nada había me dicen que el Jefe de la Oficina de Colocación ha ido a ver al Jefe de Sanidad para concertar el reconocimiento manifestándome que es una operación que hace la Oficina de Colocación.»⁵¹

Otros problemas surgieron en la relación del IEE con las autoridades holandesas. La prohibición inicial por parte de Holanda acerca de la reagrupación familiar de los emigrantes⁵² fue uno de los principales motivos iniciales de insatisfacción para el Instituto, los trabajadores y muchos empresarios holandeses que habían protestado ante su Gobierno pidiendo el levantamiento de esta restricción.⁵³

El acercamiento de la parte holandesa a las tesis españolas fue uno de los principales logros del IEE en la reunión de la Comisión Mixta prevista en el art. 21º del convenio de 1961, y celebrada en La Haya del 26 al 29 de noviembre de 1963.⁵⁴ En esta reunión se analizaron procedimientos para agilizar el procedimiento de selección de trabajadores, que en esos momentos se prolongaba durante dos meses y medio⁵⁵, para estudiar una mayor intervención de las autoridades holandesas en el cumplimiento del acuerdo y para tratar acerca de la contratación de españoles al margen de dicho acuerdo bilateral. Pero sobre todo se consiguió la equiparación de los españoles con los trabajadores del Mercado Común en materia de reunificación familiar, al establecerse el principio de que «después de un año de residencia en aquel país, se puede reclamar a los familiares cuando se disponga de vivienda». Se decidió también en aquella nego-

⁵¹ El Delegado Provincial del IEE en Santander al Director General del IEE, 4 de marzo de 1961, Archivo Central del Ministerio de Trabajo, Dep. 1, sin catalogar.

⁵² A comienzos de los años sesenta hubo intensos debates en el gobierno holandés acerca de la cuestión de la emigración de familiares de emigrantes italianos y españoles (Schuster 1999: 174-181), cuestión que afectó especialmente durante 1962-1963 a las mujeres españolas en Holanda (Tinnemanns 1994: 38-41).

⁵³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 8 del 18 de diciembre de 1962, p. 3.

⁵⁴ La Comisión Mixta hispano-holandesa se reunió al menos una vez más, en 1970. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 18 del 17 de diciembre de 1970, p. 5.

⁵⁵ Olfers (2004), p. 12.

ciación la creación de una Comisión Permanente, como órgano ejecutivo de la Comisión Mixta, para resolver las dificultades que se fueran presentando.⁵⁶

Gracias a la investigación realizada por la antropóloga Geertje van Os acerca de los emigrantes extremeños contratados por la fábrica Philips de Eindhoven podemos conocer con detalle muchos de los aspectos de la emigración española a Holanda en los años sesenta y setenta. En verano de 1962 el presidente de la empresa, Frits Philips, decidió reclutar trabajadores españoles para sus fábricas situadas en el sur de la provincia de Brabante.⁵⁷ El IEE designó Extremadura como región de recluta para las primeras operaciones de emigración para la Philips⁵⁸ y envió las ofertas de trabajo de esta empresa al ayuntamiento de Cáceres, que las distribuyó por los pueblos de la provincia. La selección de trabajadores y los exámenes médicos, a cargo de equipos españoles y holandeses, se realizaron inicialmente en Cáceres, aunque pasado un tiempo se centralizaron en las dependencias del IEE en Madrid. El primer contingente de españoles para la Philips llegó a Holanda el 8 de febrero de 1963: eran «90 hombres de Extremadura con un contrato de un año en sus maletas de la N.V. Philips Gloeilampen-fabriek o N.V. Philips Fábrica de bombillas»⁵⁹ El transporte de los seleccionados se realizaba en tren hasta la estación de Roosendaal, en el sur del país, y continuaba, en los primeros momentos, en autobús hasta los campamentos de Someren, Sevenum, Horst-América, Venray y Middelbeers, todos en la comarca de «de Peel», donde se acogió a los españoles en alojamientos colectivos con habitaciones para grupos de ocho hombres.⁶⁰ Desde ahí, autobuses de la empresa llevaban cada día a los trabajadores a las fábricas. Muchos españoles fueron destinados inicialmente a labores de limpieza para asumir, pasado un tiempo, el trabajo con máquinas, más acorde con sus expectativas. Un español que ya trabajaba en Philips, Juan Lesbán García, fue el intérprete de los grupos de compatriotas que fueron llegando; con el tiempo, algunos de esos emigrantes, que renovaron sus contratos iniciales de un año, llegaron a ser ellos también intérpretes o asistentes sociales en las Agregadurías Laborales españolas.⁶¹ Hasta mediados los años setenta, los españoles fueron el más numeroso grupo de trabajadores extranjeros en la zona de Eindhoven.⁶²

Si bien las operaciones migratorias dirigidas por el IEE como las que acabamos de ver en el caso de Philips eran la norma, el control por parte del Instituto del flujo migratorio hacia Holanda distó mucho de ser total y se vio sometido, en la práctica, a limitaciones similares a las que hemos visto en el caso de las relaciones con otros países. También en los Países Bajos, junto a la emigración «legal» a través del Instituto, se dio una

⁵⁶ Acta de la reunión del Consejo del IEE, nº 10 del 19 de diciembre de 1963, p. 7; IEE, Oficina de Convenios y Organismos Internacionales, Informe sobre comisiones mixtas, 11 de abril de 1970, ACMT, Dep. 2, Sign. 33904.

⁵⁷ Por razones administrativas y prácticas, la Philips optó por la selección de trabajadores en un solo país.

⁵⁸ Con el tiempo se amplió el ámbito regional de la recluta y el IEE envió a la Philips trabajadores de todas las regiones de España.

⁵⁹ Van Os (2003).

⁶⁰ Posteriormente la empresa Philips construyó dos campamentos residenciales más apropiados: El Pinar, situado en Maarheze e inaugurado en 1964; y El Prado, establecido en Eindhoven en 1966. Algunos emigrantes optaban por vivir en pensiones o buscar otro tipo de alojamientos, frecuentemente compartidos con una o dos familias españolas. Cfr. «Holanda. Mil obreros españoles en la ciudad de Einchoven [sic]. Las residencias «EL PRADO» y «PINAR» acogen a la mayoría de estos trabajadores», C.d.E. (81), septiembre de 1966, p. 7.

⁶¹ M.A.L.T. «Aquí, la onda española», <<http://emigracioneindhoven.dse.nl/aqui1.htm>> (22.11.2008).

⁶² Van Os (2003).

emigración «espontánea» o «ilegal» de trabajadores procedentes tanto de las zonas de contratación seleccionadas por el IEE como de otras que no lo eran, como en el caso de Cataluña y el País Vasco. Como siempre, es difícil estimar el volumen de la emigración irregular: unas fuentes la consideran superior numéricamente a la regular, y otras la equiparan. A partir de las cifras de recluta oficial y del número de permisos de trabajo concedidos, Olfers estima que un 47% de los españoles que emigraron a los Países Bajos entre 1964 y 1971 lo hizo de forma irregular, es decir al margen del IEE.⁶³ Este fenómeno se veía estimulado por la laxitud de los controles de entrada en Holanda, la facilidad para regularizar a posteriori la situación de emigrante en los años sesenta, y la demanda de mano de obra tanto especializada como no especializada.

Procedentes predominantemente de Galicia y Andalucía, seguidas por ambas Castilla y Extremadura como principales regiones de origen⁶⁴, los españoles hallaron ocupación en Holanda sobre todo en empleos industriales.⁶⁵ Se asentaron por ello, principalmente, en las provincias de Holanda Septentrional y Meridional, y especialmente en la zona de las desembocaduras del Rhin, que contaba con una fuerte concentración de industrias metalúrgicas y con el puerto de Rotterdam, y en la región de la desembocadura del IJ (Hoogovens). Seguían en importancia las provincias de Brabante Septentrional⁶⁶, Overijssel y Güeldres, con empleos en la industria textil y en la cárnica, así como Limburgo, cuyas minas de carbón dieron empleo a muchos españoles a comienzos de los años sesenta, hasta que el cierre de las explotaciones les obligó a buscar empleo en otras regiones de Holanda o a integrarse en las florecientes industrias limburguesas del plástico.⁶⁷

La capacidad del IEE para encauzar la emigración a Holanda dependió siempre de los intereses empresariales de aquel país y de las variaciones de la política holandesa de inmigración. En noviembre de 1970 el gobierno de La Haya endureció las condiciones de la inmigración, con lo que a partir de este momento se hizo mucho más difícil para los españoles conseguir un permiso de trabajo si habían entrado al país al margen del procedimiento oficial de recluta.⁶⁸ Si en 1974 la población española en Holanda alcanzó su máximo con 31.790 efectivos, la crisis económica produjo a continuación una reducción del flujo de entrada. En 1975 todavía un nada desdeñable 16,5% de las solicitudes para emigrar que recibió el IEE eran de españoles que deseaban trabajar en Holanda (frente a un 44% para Suiza y un 16,9% para Alemania)⁶⁹, pero las ofertas de contratos recibidas de los empresarios holandeses, un total de 184, estaban muy lejos de poder satisfacer el volumen de candidaturas.⁷⁰ En la práctica, en ese año de 1975 se contrataron los últimos españoles por la vía del acuerdo bilateral de 1961; las nuevas entradas en Holanda sólo podían realizarse, a partir de 1974, en

⁶³ Con grandes diferencias por años, desde el 9-10% de irregularidad en 1979-1971 hasta los récords del 81% en 1966 y del 71% en 1967, es decir, en los dos años en que una desaceleración económica coyuntural en Holanda produjo una reducción en las ofertas de trabajo canalizadas por los medios oficiales. Olfers (2004) p. 13-14.

⁶⁴ En 1971 las provincias que más emigrantes aportaron a Holanda fueron Albacete (671), Pontevedra (643), Cádiz (580), Orense (454), Córdoba (405), León (361), Cáceres (355) y Tenerife (358). Olfers (2004), p. 13.

⁶⁵ Vilar y Vilar (1999) p. 74.

⁶⁶ Pueden consultarse varios testimonios de españoles emigrados a esta región en los años sesenta y setenta, en Stads, Spapens y Van Doremalen (2004).

⁶⁷ Olfers (2004) p. 15.

⁶⁸ Olfers (2004) p. 14.

⁶⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 14.

⁷⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 7 del 27 de enero de 1976, p. 13.

caso de reagrupación familiar. Entre 1975 y 1978 se intensificaron los retornos a España, hasta llegarse a una colonia española cercana a los 22.000 integrantes en 1986. El continuado descenso del saldo migratorio y la relativa brevedad de la experiencia migratoria de los retornados⁷¹ distinguieron a los españoles de otros grupos de inmigrantes europeos como italianos, portugueses y griegos, que en el mismo periodo incrementaron su presencia numérica en Holanda en lugar de disminuirla.⁷²

Como en los restantes países de destino, también en Holanda desplegó el IEE durante los años de la dictadura franquista estructuras e iniciativas encaminadas a la doble finalidad de asistir y proteger a la población emigrante española, al tiempo que se ejercía sobre ella un control político. El acuerdo hispano-holandés de 1961 preveía la colaboración de ambos gobiernos con «las organizaciones sociales y religiosas neerlandesas y españolas tendentes a facilitar la adaptación de los trabajadores españoles» (art. 18º). Una característica de la política asistencial holandesa hacia las minorías inmigradas consistió en la cesión de lo sustancial de estas tareas a iniciativas privadas, organizaciones de beneficencia y fundaciones como la Fundación Peregrinus (Peregrinus Stichting), creada en 1956 por la Obra Apostólica de Hoogovens para la asistencia de los trabajadores extranjeros, y que se dedicó principalmente a los italianos y españoles.⁷³

Desde la Agregaduría laboral en La Haya, en tanto que Delegación del IEE, se realizó un seguimiento de cerca de las actividades asociativas de los emigrantes españoles, cuya politización constituyó un motivo de preocupación para la dictadura. Dos ejemplos de los informes sobre actividades políticas en la emigración en Holanda que recopilaba el IEE para ser elevados al Consejo de Ministros nos permiten conocer los temores del régimen acerca de este tipo de actividades. El primero es del año 1970 y se refiere a emisiones radiofónicas en castellano que se difundían en Holanda:

«En Holanda es la emisora Nederlandse Omroep Stichting⁷⁴ (N.O.S.) y la emisión la dirige el trabajador español Lino Calle, de conocida filiación comunista.⁷⁵ La emisión holandesa es mucho más virulenta y ofensiva que la emisión alemana⁷⁶, cuya principal característica es la preferencia otorgada a las informaciones de carácter ofensivo.

Se trata de emisoras paraestatales, no privadas. [...] La N.O.S. está dentro del Ministerio de Cultura, Recreo y Asistencia Social de los Países Bajos que nombra por Real Decreto al Presidente, seis miembros de la Comisión de Dirección y al Presidente del Consejo de Programación.»⁷⁷

En marzo de 1972 la amenaza se dibujaba bajo el signo de las Comisiones Obreras y engarzaba con la conmemoración del Primero de Mayo promovida por ex brigadistas y miembros del PCE:

⁷¹ Olfers (2004) p. 16. También arrojaron los españoles el porcentaje más bajo de naturalizaciones (18%) en comparación con los inmigrantes italianos (32%), griegos (31%), portugueses (30%) y yugoslavos (23%). Datos para 1987 en Lindo (1988) p. 27.

⁷² A partir de datos del CBS recogidos en Lindo (1988), p. 20.

⁷³ Los fondos documentales de esta fundación - Archief Stichting Buitenlanders Peregrinus (Beverwijk)-, que se encuentran depositados en el International Institute for Social History (IISH) de Amsterdam, constituyen una valiosa fuente para reconstruir la historia de la emigración española en este país.

⁷⁴ Fundación Neerlandesa de Radiodifusión (nota del autor).

⁷⁵ Lino Calle (n. 1936) es un destacado sindicalista socialista –que no comunista– español, afiliado a la UGT y desde 1963 activo también en el sindicato neerlandés Unión Sindical Neerlandesa (Nederlands Verbond van Vakverenigingen, NVV) (nota del autor).

⁷⁶ Probable alusión a Radio Baviera, que emitía desde Múnich (nota del autor).

⁷⁷ Nota-Resumen sobre los informes de emigración elevados al Consejo de Ministros del 20 de marzo de 1970, ACMT, Dep. 1, sin catalogar.

«Sigue la penetración de las Comisiones Obreras de Solidaridad en Holanda, que parecen haber recibido apoyo del Sindicato Católico Holandés (N.K.V.) como un primer paso a su participación en la Asociación Sindical Mundial de Ginebra.

También aquí se piensa celebrar la jornada del 30 de abril como convocatoria a los emigrantes contra el régimen español. Para ir caldeando los ánimos, el pasado 25 de marzo estaba prevista una manifestación ante el Consulado Español en Amsterdam, promovida por los antiguos ex-combatientes de las Brigadas Internacionales y el Partido Comunista»⁷⁸

La preocupación por este tipo de actividades reforzó la determinación del Estado español a desplegar sus estructuras asistenciales en Holanda. En este país, el Estado español contaba en 1969 con la Embajada en La Haya y los tres consulados de Amsterdam, Rotterdam y Maastricht. Se crearon, durante la década de los sesenta, quince centros españoles oficiales⁷⁹ que se sumaban a otros dieciséis centros oficiales de carácter general, es decir tanto para españoles como para emigrantes de otras nacionalidades.⁸⁰ Varios testimonios coinciden en presentar la acción de la embajada, consulados, agregaduría laboral, oficinas laborales y hogares españoles en Holanda dependientes del IEE como otros tantos medios de influencia y control sobre la colonia española en el país durante la etapa franquista.⁸¹ Frente a los centros oficiales, a finales de 1969 se contaban cuatro centros españoles independientes: las Casas del Pueblo de Amsterdam y Veenendaal, el centro «La Unión» de Rotterdam, y el centro «Libertad y Cultura» de Utrecht.⁸² Completando el mecanismo asistencial, se crearon las Oficinas Laborales de Eindhoven, Nimega, Rotterdam, Utrecht, La Haya, Maastricht, Hengelo y Almelo, todas ellas dependientes de la Agregaduría Laboral y por tanto del IEE.⁸³ La asistencia social y espiritual quedó confiada a la red de capellanías de emigración, sostenida por 17 sacerdotes a la altura de 1970. En materia educativa, en 1977 el Estado español mantenía en Holanda 42 unidades escolares de Educación General Básica, a cargo del Ministerio de Educación y Ciencia.⁸⁴

El IEE y la emigración española al Reino Unido

La emigración económica española al Reino Unido ha sido relativamente poco estudiada, debido en parte a que mayoritariamente transcurrió al margen de los cauces del sistema de emigración asistida del IEE. Las investigaciones de referencia son, en efecto, muy escasas, y se limitan a un estudio pionero, seguido por una tesis doctoral, de Durán Villa, en el ámbito de la geografía humana⁸⁵, y al análisis de Pozo-Gutiérrez sobre las prácticas asociativas, la identidad y la integración⁸⁶, a las que podríamos aña-

⁷⁸ Informe político-social sobre emigración, 4 de abril de 1972, ACMT, Dep. 1, sin catalogar.

⁷⁹ En Amsterdam, Almelo, Beverwijk, Breda, Den Bosch, La Haya, Enschede, Hengelo, Maastricht, Rotterdam, Uithoorn, Ulf, Utrecht, Veenendaal y Venray.

⁸⁰ Situados en Alkmaar, Amersfoort, Apeldoorn, Breda, Bussum, Dordrecht, Eindhoven, Haarlem, Heerlen, Hilversum, Nijmegen, Oss, Venlo, Weesp y Zaandam.

⁸¹ Véase a este respecto Olfers (2004), pp. 25-35; Tinnemanns (1994), pp. 95-96.

⁸² Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, «Nota buitendlandse werknemers 1970», cit. en Olfers (2004), p. 46.

⁸³ IEE (Estudio sobre la Red de Oficinas Laborales). ACMT, Dep. 2, Sign. 10731; e «Informe General sobre Agregadurías Laborales», 30 de marzo de 1970, AGA Sindicatos 5971.

⁸⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 10 del 27 de abril de 1978, p. 4.

⁸⁵ Durán Villa (1985) y (1996).

⁸⁶ Pozo-Gutiérrez (2005).

dir, por el interés de las informaciones que ofrecen acerca de la emigración económica, algún texto de carácter más general sobre la presencia de españoles en el Reino Unido en la edad contemporánea⁸⁷ y una recopilación de historias de vida sobre españoles en Londres.⁸⁸

La principal característica distintiva en las relaciones del Instituto Español de Emigración con el Reino Unido fue la inexistencia de un acuerdo bilateral de emigración como los existentes con los países anteriormente analizados.⁸⁹ Este hecho determinó la actividad del Instituto en el país, al limitar aunque sin eliminar, como veremos, sus aspiraciones al control de la emigración española al territorio del Reino Unido, y al excluir la interlocución directa del gobierno español con el británico a efectos de gestión de los flujos de trabajadores emigrantes

Entre 1951 y 1961 la población española en el Reino Unido pasó de 6.558 a 20.824 integrantes⁹⁰; en la década siguiente casi se duplicó, para situarse en 39.014 españoles en 1970, 51.329 en 1975 y 40.041 en 1980. En 1987-89 se alcanzaba la cifra de 69.362 españoles⁹¹, un notable incremento producido en gran medida por procesos de emigración profesional, de estudiantes, de «au-pairs», etcétera, que poco tenían que ver ya con el tipo de emigración laboral surgida a finales de los años cincuenta. Los españoles representaban en 1981 la cuarta comunidad europea en el Reino Unido, tras alemanes, polacos e italianos.⁹²

La llegada de emigrantes españoles al Reino Unido estuvo condicionada por las variaciones en la política británica de inmigración. A este respecto, la legislación más importante para la política de extranjeros en el Reino Unido fue la Aliens Restriction Act de 1954, las Leyes de Inmigración de 1962, 1968 y 1971, las Nuevas Normas para la contratación de trabajadores extranjeros, de 1980, y las Leyes de Nacionalidad de 1948 y de 1981 (British Nationality Act). Las instancias de la Administración británica más directamente relacionadas con la inmigración española fueron el Departamento de Empleo (Employment Department), responsable de la expedición del permiso de trabajo; el Ministerio del Interior (Home Office), que expedía el permiso de residencia; y las Oficinas de Colocación y Empleo y las de Reclutamiento de Profesionales y Ejecutivos.⁹³

En la política del Reino Unido en relación con la inmigración podemos distinguir una primera fase, entre 1960 y 1973, en la que se admitió la entrada de una gran cantidad de extranjeros; una segunda fase, restrictiva en las entradas, marcada por la nueva Ley de Inmigración de 1971, que entró en vigor el 1 de enero de 1973, y que restringía la consecución del permiso de trabajo necesario para permanecer en el país y limitaba, para el

⁸⁷ Luis Botín (1988).

⁸⁸ Isla (2008). Sobre el exilio republicano español en Inglaterra durante la Guerra Civil el franquismo, véase además Monferrer (2007).

⁸⁹ La perspectiva de firmar en 1960-1961 un acuerdo bilateral para regular la emigración en sectores como la hostelería y el servicio doméstico no llegó a prosperar, aparentemente por el desinterés por parte española en reconocer el status laboral al servicio doméstico. Tampoco fructificó un proyecto de Acuerdo de Intercambio de Trabajadores Practicantes discutido entre 1961 y 1962. La documentación puede consultarse en AGA Asuntos Exteriores 54/7519 y 54/7530. En el campo de la Seguridad Social se firmó un Convenio hispano-británico el 13 de septiembre de 1974, que fue ratificado el 25 de febrero de 1975 (BOE 31/05/75).

⁹⁰ Durán Villa (1985), p. 28.

⁹¹ Vilar y Vilar (1999), p. 82.

⁹² Durán Villa (1985), p. 21.

⁹³ Puede verse a este respecto Durán Villa (1985), p. 64 y 71; sobre la política de inmigración británica, Layton-Henry (1985), Schönwälder (2001), Bade (2003).

grupo al que pertenecían los españoles, las posibilidades de empleo a la hostelería, el servicio doméstico, la agricultura y jardinería, y los servicios en centros hospitalarios, durante los cuatro primeros años de residencia en el país; y una tercera fase, a partir de 1980, con nuevas normas de contratación de trabajadores extranjeros que se sitúan en las políticas de «stop a la emigración» extendidas por Europa de forma más o menos simultánea.⁹⁴

Refiriéndonos específicamente a la emigración española, a partir de 1958 el gobierno británico comenzó a expedir permisos de trabajo a varones solteros por medio del Departamento de Empleo, lo que unido a la coyuntura creada en España por el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 impulsó la emigración espontánea al Reino Unido.⁹⁵ Los años 1963-1966 fueron los de mayor incremento de la emigración española a este país; tras una caída coyuntural en 1967, el flujo se recuperó hasta 1971, declinando a partir de este año de forma rápida para tocar fondo en 1979-1980, años en que el IEE no tramitó prácticamente ninguna salida asistida para el Reino Unido.⁹⁶ Las nuevas normas de contratación de extranjeros de 1980 significaron, por su carácter restrictivo, la paralización casi total de la corriente tradicional de emigración española al Reino Unido.

Lo más destacable es que en ninguna de estas etapas el IEE era una instancia necesaria para el emigrante español en la búsqueda de empleo en el Reino Unido, para la que actuaban agencias privadas de colocación. Tampoco era necesaria la intervención del IEE para la obtención del permiso de trabajo, que era expedido directamente al empresario por el Departamento británico de Empleo, ni en el de residencia, extendido por el Ministerio del Interior (Home Office). La ausencia de un acuerdo bilateral implicaba el no reconocimiento por el gobierno británico de papel específico alguno del IEE en la canalización de la emigración al Reino Unido. Por ello, en este caso el IEE quedaba reducido en la práctica a la función de agencia de colocación alternativa, al servicio de empresarios británicos que quisieran recurrir a su intermediación, y de aquellos emigrantes que prefieran optar por la vía de la emigración asistida, o que carecieran de posibilidad de emigrar por sus propios medios.

Como en el caso de otros países de destino, por tanto, existieron dos modalidades básicas de emigración: la asistida por el IEE, basada en ofertas de trabajo «innominadas» remitidas al Instituto por empresas inglesas; y la no asistida, libre o espontánea, al margen de la intervención del IEE, realizada en calidad de turista o estudiante con posterior registro como extranjero en el Home Office.⁹⁷ Esta última se conseguía frecuentemente «en razón de familia o amistad, gracias a la cual los interesados obtienen particularmente un Permiso de Trabajo para Gran Bretaña», como informaba el IEE en 1973.⁹⁸ Desde comienzos de los años setenta fue incrementándose además una tercer tipo de movimiento migratorio, el de las personas que trabajaban llegaban al Reino Unido por mediación de agencias privadas españolas o academias de idiomas, con el objetivo de trabajar como

⁹⁴ Sobre las restricciones en tipos de empleos a partir de 1973, véase IEE (1973) p. 8. Transcurridos cuatro años de permanencia en el país, prescribían las restricciones impuestas a los españoles en el tipo de trabajos que podían desempeñar, pudiendo a partir de entonces cambiar de empleo o abrir negocios propios: Pozo-Gutiérrez (2005), p. 26.

⁹⁵ Durán Villa (1985), p. 28. Sobre la llegada de los primeros emigrantes económicos españoles desde comienzos de los años cincuenta, principalmente sirvientas y estudiantes, informa Monferrer (2007), pp. 103-120.

⁹⁶ Durán Villa (1985), p. 32, y anexo estadístico de esta monografía.

⁹⁷ Pozo-Gutiérrez (2005), p. 7.

⁹⁸ IEE (1973), p. 9.

«au-pair».⁹⁹ La pertinaz incapacidad del IEE para controlar los flujos al Reino Unido fue reconocida en 1967 por el ministro de Trabajo, Jesús Romeo Gorria, en el seno del Consejo del Instituto:

«Informa el Ministro-Presidente que no ha sido posible el llevar a efecto un Convenio con Inglaterra debido a que nuestra emigración es muy reducida y se produce en forma espontánea. Es curioso y sorprendente, dijo, que pese a los constantes esfuerzos que se hacen para llevar al ánimo de nuestros emigrantes la conveniencia de utilizar en sus salidas el cauce legal del Instituto Español de Emigración, que les ofrece toda clase de seguridades, garantías y ventajas, sólo muy lentamente se consiguen efectos positivos en esta emigración a Inglaterra.»¹⁰⁰

No por ello dejó el IEE de presentarse ante los posibles emigrantes españoles como la instancia oficial que ostentaba el monopolio de la salida del país con el fin de emigrar, tratando así de restringir la posibilidad de que la emigración al Reino Unido escapara a su control. En la *Guía del emigrante a Gran Bretaña* publicada por el IEE en 1973 se afirmaba que, independientemente de la modalidad de emigración elegida, «en ambos casos, el Instituto Español de Emigración es el organismo encargado de autorizar la emigración. Tanto en un caso como en otro las solicitudes deben ser presentadas en las Delegaciones Provinciales de dicho Instituto».¹⁰¹ El IEE no solo no logró ejercer el control al que aspiraba sobre la emigración al Reino Unido. En realidad, parece que tampoco lograba cumplir satisfactoriamente su labor de agencia de colocación, si tenemos en cuenta que entre 1965 y 1978 quedó sin cubrir el 52,07% de las ofertas de empleo para el Reino Unido canalizadas por el Instituto, ofertas que muy probablemente fueron cubiertas por los emigrantes no asistidos, cuyo volumen estimado se aproxima llamativamente a aquel porcentaje.¹⁰²

En conjunto, y cotejando las cifras oficiales del IEE con las de la Policía de Inmigración británica, Durán llega a la estimación de un 83,6% de emigración no asistida al Reino Unido entre 1961 y 1985¹⁰³, mientras otras estimaciones sitúan este porcentaje entre un 82% y un 93% para los años sesenta.¹⁰⁴ En la modalidad de emigración no asistida jugaban un importante papel las agencias de colocación inglesas, que suplían la función del IEE, especialmente en provincias donde el Instituto no organizaba operaciones de operación asistida para Inglaterra, como era el caso de Cádiz, donde se pretendía contrarrestar el efecto de atracción que representaba Gibraltar. Según una encuesta realizada en Londres en los años ochenta, el 91% de los gallegos residentes en esta ciudad había emigrado al margen del IEE, obteniendo el permiso de trabajo a través de tres agencias privadas: Tras Channel (responsable de la emigración del 87,91% de los integrantes de aquel grupo), Metropolitan y Continental.¹⁰⁵ A esta nómina de agencias bien conocidas por su actividad en el Reino Unido cabría añadir los

⁹⁹ Este fenómeno, que en 1981 supuso «un 53,82% de los españoles desplazados al Reino Unido con fines de índole laboral», constituyó en la práctica una modalidad alternativa de emigración utilizada para alcanzar por vías laterales el estatus de inmigrante legalmente autorizado; Durán Villa (1985), pp. 31-32.

¹⁰⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 14 del 16 de enero de 1967, p. 7.

¹⁰¹ IEE (1973), p. 9.

¹⁰² Durán Villa (1985), pp. 30-32.

¹⁰³ Con porcentajes prácticamente iguales para el período 1961-1972 (83,76%) y para los años 1973-1985 (83,55%). Durán Villa (1996), p. 323.

¹⁰⁴ Véase Babiano y Fernández Asperilla (2002), p. 15.

¹⁰⁵ Durán Villa (1985), p. 29.

nombres de la Agencia Sánchez, la Cybeles Bureau o la Gilbert.¹⁰⁶ Ante la imposibilidad de atajar esta modalidad de emigración, el IEE se adaptó a la realidad y trató de adquirir márgenes de control sobre la misma mediante acuerdos con las agencias de colocación, como informaba a finales de 1970 el director general del Instituto:

«Pasando al tema de la emigración a Gran Bretaña, el Sr. Rodríguez-Acosta dice que dado el carácter de clandestinidad en que se ha venido desarrollando la emigración a este país, por no disponer de los oportunos convenios, se ha llegado a un acuerdo con las numerosas Agencias de Colocación inglesas a través de la Agregaduría Laboral y de la Representación diplomática, a fin de canalizar estas salidas con un control por parte de este Instituto y así evitar los abusos que se venían produciendo».¹⁰⁷

La combinación entre los procesos informales de emigración –en los que entraban en juego las cadenas y redes migratorias y los procesos de reagrupación familiar– y la acción del IEE, junto con las características del mercado laboral abierto al trabajador español en el Reino Unido, moldearon la emigración a este país con algunas características peculiares, que la diferenciaron claramente de la emigración al resto de países europeos en los mismos años. En primer lugar cabe destacar la fuerte concentración regional de la recluta oficial en muy pocas regiones de España. De los españoles emigrados al Reino Unido por medio del IEE entre 1962 y 1980, el 45,02% procedía de Galicia (principalmente de A Coruña, que aportó el 68,51% de la emigración gallega a este país) y el 28,49% de las Islas Canarias.¹⁰⁸ Las principales zonas de destino fueron el Gran Londres y su hinterland, incluyendo varios condados como el de Surrey que atrajo a un importante volumen de emigrantes españoles debido a la fuerte concentración de hospitales en él existentes, sobre todo de psiquiatría y geriatría; la banda costera frente al Canal de la Mancha, de Southampton a Dover, además del condado de Dorset, con abundantes empleos en hostelería; y ciudades de los Midlands como Birmingham, Leicester y Nottingham, que atrajeron una inmigración empleada principalmente en la industria. La alta concentración, por tanto, en el sector terciario –con especial relevancia en la hostelería y en el servicio hospitalario y doméstico–, distinguió también claramente la emigración española al Reino Unido de la que se dirigió a los países de la Europa continental.¹⁰⁹

Distintivo fue también que la emigración asistida por el IEE al Reino Unido fue la más feminizada de las que se dirigieron a los diferentes países europeos¹¹⁰, con una participación porcentual de mujeres especialmente elevada entre 1962 (cuando eran mujeres dos de cada tres emigrantes asistidos por el Instituto) y 1967 (en que la proporción, aun reducida a cuatro de cada diez, seguía siendo comparativamente alta). En contraste, entre 1967-1979 el predominio numérico pasar a ser masculino, aunque el porcentaje de mujeres se mantiene en un significativo 39,93%¹¹¹, cifra muy elevada si la comparamos con el 16,6% de mujeres en el conjunto de toda la emigración asistida

¹⁰⁶ Babiano y Fernández Asperilla (2002), p. 15.

¹⁰⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, n° 18 del 17 de diciembre de 1970, pp. 4-5.

¹⁰⁸ Durán Villa (1985), pp. 21 y 36.

¹⁰⁹ Durán Villa (1985), pp. 47-51. El 50,76% de los españoles empleados en el Reino Unido en 1981 se incluía en el grupo 9 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones: «trabajadores de los servicios, los deportes y las diversiones». Durán Villa (1985), pp. 95-96.

¹¹⁰ Durán Villa (1985), p. 36.

¹¹¹ Durán Villa (1985), pp. 39-40

por el IEE entre 1962 y 1975.¹¹² Todo ello expresa cómo el IEE aplicó en sus programas de emigración asistida criterios diferenciadores en función del género del trabajador, el país y el empleo de destino, canalizando por ejemplo en este caso concreto mujeres españolas a empleos en el Reino Unido considerados típicamente femeninos, como el trabajo hospitalario, la hostelería y determinados empleos del sector servicios.¹¹³

Para atender a la colonia emigrante española, el IEE contaba en el Reino Unido con la Agregaduría Laboral de Londres, creada en 1953, y con seis oficinas laborales dependientes de ella, situadas en Manchester, Southampton, Birmingham, Edimburgo, Epsom y Bournemouth.¹¹⁴ El escaso control del IEE sobre la emigración en el momento de su salida hacía que cobrara especial importancia el control sobre los emigrantes a posteriori, cuando ya se hallaban radicados en Inglaterra, mediante las instituciones de asistencia dependientes de Madrid y por medio de los servicios de la Agregaduría Laboral. Para paliar el notorio abandono en que el gobierno español tenía a los emigrados al Reino Unido¹¹⁵, en 1959 se creó una oficina especial de atención al emigrante, dependiente de la Agregaduría Laboral de Londres.¹¹⁶ En general, desde la Agregaduría y desde dicha oficina en Londres se desplegarían las políticas bien conocidas de asistencia y control político de la población española emigrada. En 1960 Scotland Yard investigaba los rumores acerca de que la policía española espiaba a los emigrantes y exiliados de esta nacionalidad desde la Embajada en Londres, para concluir que si bien no se podían fundamentar las sospechas, posiblemente desde la Agregaduría Laboral se realizaran labores de inteligencia sobre las «actividades subversivas» de aquellos.¹¹⁷

Otro ejemplo acerca de la importancia de las instituciones asistenciales del IEE lo proporciona la Casa de España en Londres, creada en 1977 y que todavía en 1981 era gestionada por un comité asesor designado exclusivamente por el IEE, sin participación de las asociaciones de emigrantes.¹¹⁸ Según la investigación de Pozo-Gutiérrez, el Instituto se empeñó en evitar la politización de las actividades de la Casa de España, boicoteando la participación de los emigrantes en las estructuras de gestión del centro. La situación durante los años de la Transición determinó unas conflictivas relaciones entre la Casa de España y las asociaciones y federaciones independientes de emigrantes, que exigían su democratización.¹¹⁹ Esta situación, pero sobre todo el abandono a que la sometió el IEE, habría contribuido a la progresiva erosión de la Casa de España, cuya memoria de actividades del año 1981 refleja un estado de profundo deterioro, penuria económica y escaso impacto de su programación cultural y su papel social, reducido prácticamente a la fun-

¹¹² IEE (1975).

¹¹³ En ocasiones el gobierno británico también actuaba como intermediario en la contratación de mano de obra femenina procedente de España y Grecia, como ocurrió a partir de 1961 en el caso de la recluta de trabajadoras españolas por parte del Ministerio de Trabajo británico para su empleo en la Lockwoods Food Limited. Italian Bulk Scheme, Notes for the guidance of Officers new to the Bulk Section, NA-L HO 352/119.

¹¹⁴ Sobre la creación de la Agregaduría Laboral en Londres, Baeza (2000), p. 65.

¹¹⁵ Abandono que fue constatado por la policía inglesa, según Baeza (2000), p. 188.

¹¹⁶ Baeza (2000), p. 207.

¹¹⁷ New Scotland Yard, Special Branch, Report giving the result of enquiries made into allegations published in the press on 16th and 17th December, that a section of the Spanish police was at work in the Embassy, spying on the activities of Spaniards in Britain, London 11.1.1960, NA-L HO 327/30.

¹¹⁸ Acerca de las polémicas en torno a la Casa de España en Londres, véase «García Pasigli: La emigración española a Inglaterra está prácticamente cerrada», C.d.E. (229), enero de 1979, s.p. (dossier especial Inglaterra).

¹¹⁹ Pozo-Gutiérrez (2005), pp. 13-14.

ción de centro de reunión.¹²⁰ Un año más tarde, la Casa de España en Londres era clausurada, primero de forma temporal, y después por plazo indefinido.¹²¹

Con el IEE colaboró inicialmente de forma estrecha la Capellanía Española en Londres, fundada en 1962 por un grupo de sacerdotes españoles enviados por la Comisión Episcopal de Emigración, y que fue responsable de la creación del Hogar Español como espacio de reunión de la colonia española. En los años setenta, la percepción de una politización de actividades del Hogar Español en sentido democrático y de denuncia social (visible por ejemplo en la revista *El Emigrante*, publicada en el propio Hogar) decidieron al IEE a asfixiar económicamente a este centro, retirándole la subvención, lo que precipitó su cierre en 1979.¹²²

En el campo asistencial cabe destacar también la labor de la Agregaduría de Educación en el Reino Unido que, en el curso 1983-1984, atendía a 4.062 alumnos, inscritos en su gran mayoría (83,10%) en clases complementarias en castellano, y a los que se atendía en 73 unidades escolares de EGB y ocho unidades del Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia (I.N.B.A.D.), en las que desempeñaban su labor 83 profesores de EGB y 10 de bachillerato, respectivamente.¹²³ A ello se añadían las guarderías españolas, de las que había cuatro en el área de Londres.

Pero sin duda la *joya de la corona* en el campo educativo fue el Colegio Vicente Cañada Blanch de Portobello Road, en Notting Hill (Londres), inaugurado en el curso 1972-73 gracias a la donación del empresario valenciano, y adscrito al IEE a través de la Junta de Promoción Educativa de los Emigrantes Españoles en calidad de «Centro Específico».¹²⁴ En este colegio recibían clases complementarias en castellano 646 alumnos en el curso 1983-84.¹²⁵

Junto con estas iniciativas y políticas, desde los años sesenta existió un significativo movimiento asociativo español en el Reino Unido. Durante los años de la dictadura se trató de mantener este movimiento en la docilidad mediante el reparto, por el IEE y con cargo al Fondo Nacional de Protección al Trabajo, de subvenciones a asociaciones despolitizadas y alejadas en sus actividades de la crítica antifranquista.¹²⁶ Pero esta ayuda condicionada no logró «domesticar» a una colonia marcadamente autosuficiente de emigrantes que «operaron en la medida de lo posible al margen de las instituciones españolas ubicadas en este país» ante la percepción de que las autoridades españolas resultaban inoperantes o pasivas ante los problemas del colectivo emigrante.¹²⁷

¹²⁰ Casa de España en Londres, Memoria de actividades, año 1981 (archivo personal).

¹²¹ Agradezco a Sergio Reguilón, penúltimo director de la Casa de España en Londres, esta información.

¹²² Pozo-Gutiérrez (2005), pp. 17-18.

¹²³ Durán Villa (1985), pp. 83-86.

¹²⁴ El colegio se financiaba con aportaciones del IEE y del Ministerio de Educación y Ciencia. «Inauguración en Londres, del Colegio Cañada Blanch», C.d.E. (168), diciembre de 1973, p. 40.

¹²⁵ Durán Villa (1985), p. 87.

¹²⁶ En el panorama asociativo español en el Reino Unido destacaron el Centro Gallego de Londres (creado en 1967), la Peña Nuestra Andalucía, el Centro Cultural Antonio Machado y el Círculo Cultural Recreativo Miguel Hernández, todos en Londres, y una larga lista de asociaciones, centros y clubes de españoles. En varios de ellos tenían diferentes grados de influencia los partidos políticos y sindicatos españoles -PCE, PSOE, UGT, etc.- en el exilio. A partir de 1975 se constituyeron las primeras agrupaciones de centros y asociaciones: la FAEERU (Federación de Asociaciones de Emigrantes Españoles en el Reino Unido), la ACADE (Agrupación de Centros y Asociaciones de Españoles) y la UAPA, una confederación de representantes de padres de alumnos a nivel europeo. Pozo-Gutiérrez (2005).

¹²⁷ Pozo-Gutiérrez (2005), p. 7.

Con el tiempo, fenómenos como la progresiva integración y posterior tendencia a la asimilación del colectivo español en la sociedad británica, la integración de los hijos en la escuela inglesa, y en definitiva el mayor contacto con las instituciones británicas, así como finalmente la equiparación de derechos entre españoles y británicos a partir del ingreso de España en la CEE en 1986, hicieron cada vez menos relevante, en términos relativos, la labor asistencial desplegada por el IEE en el Reino Unido.

10. LAS RELACIONES DEL IEE CON LOS PAÍSES DE ULTRAMAR

María José Fernández Vicente

Axel Kreienbrink

La creación del IEE en 1956 se produjo en el marco de un incipiente pero progresivo cambio de rumbo del flujo migratorio español, que abandonaba sus tradicionales destinos ultramarinos –esencialmente latinoamericanos– por destinos continentales. En efecto, desde finales de la década de los 50 las autoridades del IEE asistieron al progresivo descenso del número de emigrantes que marchaban cada año a las repúblicas latinoamericanas. Se pasaba así de 34.325 emigrantes en 1959 a 16.845 en 1967.¹ Tres fueron las causas principales que explican esta disminución progresiva del tradicional flujo ultramarino.² La primera de ellas fue el fuerte crecimiento demográfico del área latinoamericana desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Este crecimiento había generado una abundante mano de obra escasa o nula, que empezaba en estos años a acceder al mundo laboral, disminuyendo de este modo las posibilidades de empleo de los inmigrantes españoles, generalmente orientados hacia estos nichos del mercado laboral. La segunda razón fue la importante crisis económica que afectaba a estos países como consecuencia de la caída de las exportaciones. Y en tercer lugar cabe destacar la política de inmigración puesta en marcha por estos países, orientada, por un lado, a favorecer la llegada de personal cualificado (obreros industriales, técnicos, etc.), privilegiando la calidad a la cantidad³, y por otro a incentivar la reagrupación de los inmigrantes ya instalados con sus familiares.

Los destinos preferidos por la corriente migratoria española durante estos años fueron: Venezuela, Argentina y Brasil. Entre 1959 y 1967 Venezuela absorbió el 42,29% de los emigrantes españoles, Argentina el 25,71% y Brasil el 17,93%; muy por detrás se situaban Uruguay (5,69%), Colombia (2,18%) y México (1,88%).⁴

Este descenso de la corriente migratoria a América generó un importante debilitamiento de la numerosa colonia española allí instalada: de los 1.260.000 españoles que

¹ A partir de 1967 las estadísticas de emigración ultramarina del Ministerio de Trabajo sólo tienen en cuenta la emigración asistida por el IEE, lo cual implica una subestimación de la corriente. Sobre la cuestión, consúltese Palazón Ferrando (1992), pp. 177-184.

² Palazón Ferrando (1993a), pp. 118-119.

³ Una política destinada a privilegiar una inmigración selectiva y controlada, así como a «recibir, más bien que un número grande de inmigrantes, personas con altas cualificaciones profesionales», *Latin American Seminar of Population*, Río de Janeiro (5-16 diciembre 1955). Citado en Vázquez Mateo (1968), p. 16.

⁴ Palazón Ferrando (1993a), p. 120.

vivían en estas repúblicas de América latina en 1960 se pasaba a alrededor de 1.000.000 en 1970. En este año, el grueso de la colonia española se concentraba en 6 países, encabezados por Argentina, país que reunía a más de la mitad de estos expatriados (540.000). Le seguían Venezuela (149.747), Brasil (115.893), Cuba (74.026), Uruguay (44.831) y México (31.038).⁵ Además del descenso, esta colonia experimentó un notable envejecimiento, ya que la mayor parte de estos españoles había llegado a América en el periodo anterior a 1936.

Marcados por la crisis económica y la inestabilidad política, la década de los 70 y los primeros años de 1980 corroboraron esta tendencia a la baja del flujo migratorio a América Latina: de los alrededor de 5.000 emigrantes asistidos registrados en 1970 se pasaba a unos 1.000 en 1980, confirmándose en los años siguientes esta evolución. Venezuela seguía siendo el destino preferido de esta corriente migratoria, al recibir casi la mitad del total de emigrantes del periodo, en su mayoría emigrantes reagrupados; muy por detrás se situaba Argentina (12%), seguida de Brasil, México y Perú, que recibían en estos años entre el 5 y el 10% de esta emigración. En cuanto al perfil profesional de estos emigrantes, se trataba en su mayoría de profesionales y técnicos cualificados por un lado, y de artesanos y obreros industriales por otro.⁶

Las líneas básicas de la política migratoria española hacia Latinoamérica

La política migratoria elaborada por el IEE a partir de comienzos de la década de 1960 hubo de aplicarse a un flujo migratorio bicéfalo, en el que a estos tradicionales y cada vez menos importantes destinos ultramarinos se añadía una emigración continental en plena expansión. Al poseer ambas corrientes características muy diferentes en cuanto al perfil del emigrante, la duración de la emigración, las condiciones socioeconómicas a la llegada, las políticas de inmigración de los países de destino, etc., los actores del IEE optaron por elaborar una política migratoria bien diferenciada que tendió a favorecer el flujo continental en detrimento del ultramarino.

El primer elemento que determinó la preferencia de los actores franquistas por el flujo continental fue el carácter altamente selectivo de las políticas de inmigración latinoamericanas, que privilegiaban casi exclusivamente a los trabajadores altamente cualificados; trabajadores éstos tan escasos como necesarios en una España en pleno desarrollo.

El carácter espontáneo que había venido teniendo la emigración ultramarina constituía un segundo escollo para que los actores franquistas trataran de alentar esta corriente migratoria. En efecto, la llamada de familiares o amigos instalados en estos países seguía siendo el principal mecanismo migratorio, lo cual constituía un obstáculo para una política migratoria franquista deseosa de planificar y regular los flujos. Esta espontaneidad se oponía al carácter dirigido que los actores franquistas atribuían a la emigración continental, más marcada por las exigencias burocráticas.⁷

⁵ Palazón Ferrando (1992), p. 885.

⁶ Palazón Ferrando (1992), pp. 903-905, 910.

⁷ Véase el capítulo 1.

Además, la emigración ultramarina venía atrayendo a emigrantes de una zona geográfica bastante restringida: la fachada atlántica y, sobre todo, las provincias gallegas, mientras que la emigración continental parecía afectar, en mayor o menor medida, a todas las regiones y provincias de España, sobre todo a regiones como Andalucía y Extremadura, fuertemente afectadas por el paro y el subempleo. La emigración continental, se decía, serviría de válvula de escape y permitiría evitar tensiones en estas regiones.⁸

Junto con el carácter espontáneo del flujo migratorio latinoamericano, un tercer elemento parecía no convenir a las autoridades del Régimen: su carácter «indefinido». Se afirmaba así que «el emigrante a Europa no es un verdadero emigrante, al estilo del clásico que salía para América del Sur, quien lo hacía por tiempo indefinido para empezar una nueva vida y al que por parte de los países de inmigración se le da toda clase de facilidades para que se radicara definitivamente en el nuevo país, asimilándole y haciendo de él un americano más».⁹ Un carácter definitivo que reducía e incluso paralizaba el envío de remesas y de ahorros del emigrante a España.¹⁰ Este carácter «indefinido» de la emigración ultramarina estaba en buena medida vinculado a su carácter familiar, favorecido por unas autoridades latinoamericanas deseosas de fijar definitivamente en sus vastos y despoblados territorios a estos inmigrantes-colonos europeos. La emigración continental, marcadamente masculina e individual, poseía un notable carácter temporal, reforzado por el hecho de que gran parte de los países de destino se oponían férreamente a la reagrupación familiar.

Pero si las características del flujo migratorio parecían desviar el interés del IEE por esta corriente ultramarina, la «vocación americana» de España suponía tener en cuenta las necesidades de las «Repúblicas hermanas de América». Además de parámetros puramente económicos, la política migratoria estaba así abocada a valorar factores de tipo «ideológico», aunque éstos entrasen a veces en contradicción con los primeros. Como lo señalaba el director del IEE, Álvaro Rengifo Calderón:

«No son solamente móviles económicos los que orientan una política emigratoria, que es, al fin y al cabo, una política social, una empresa de la sociedad española. Y detrás de esa expresión tecnificada está toda una ansia de futuro, una prisa de hacer; está también el recuerdo gigantesco del español universal, del emigrante conquistador, del emigrante misionero, del emigrante poblador de América, que hizo posible veinte naciones cristianas independientes y unidas al tiempo por la sangre, orgullosamente mezclada, el idioma y una idéntica actitud y postura ante la vida. Son dos fines al tiempo: el empleo en el exterior y nuestra vocación americana.»¹¹

En virtud de su «vocación americana», España debía pues enviar a Iberoamérica trabajadores cualificados. Y esto en función de dos objetivos básicos. Por un lado, contribuir al desarrollo de esta región, aportando para ello esa mano de obra técnica y cualificada que sus economías precisaban para desarrollarse. Así lo expresaba Felipe Vázquez Mateo, inspector técnico de Trabajo y delegado del IEE en Oviedo, en su libro *La nueva emigración a Iberoamérica*, publicado por el IEE.

«En este inmenso esfuerzo que el mundo debe hacer –especialmente los países latinos– para lograr el desarrollo de Iberoamérica son muchos y muy diversos los medios que pueden ponerse a disposición de aquellas Repúblicas para permitirles lograr sus objetivos en un plazo lo más rápido posible: las aportaciones económicas, técnicas, culturales y humanas constituyen [...] al-

⁸ Instituto Español de Emigración (1960), p. 180.

⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 11 de 17 de julio de 1964, p. 4.

¹⁰ García-Trevijano (1963), p. 26.

¹¹ Instituto Español de Emigración (1966a), p. 199.

gunas facetas de esta ayuda, sin la que las dificultades se acrecentarán cada día más, con perjuicio gravísimo para millones de seres humanos, dentro de aquellos países, y riesgos no menos graves para cuantos de verdad desean la paz [...].

España –sin vacilación alguna puede decirse– es el país que ocupa el primer lugar cuando se trate de aportar recursos humanos, con todo el amplio contenido que la expresión encierra. La menor duda sobre ello sería tanto como olvidar todo lo que une a los pueblos iberoamericanos y a España en el orden de las vicisitudes, de la proximidad mental, de la lengua castellana que predomina en aquel y, sobre todo, equivaldría a poner en tela de juicio el expreso deseo de la España de siempre, de la España de hoy, de esforzarse por contribuir al bien de Iberoamérica, que se considera como una prolongación del bienestar propio.»¹²

Y por otro lado, y a modo de contrapartida, las autoridades españolas pensaban obtener con estos envíos las ventajas siguientes: una mayor y más poderosa presencia de España en estos territorios, el rejuvenecimiento y la dinamización de una envejecida y disminuida colonia española, una mayor vinculación de ésta con la *Madre Patria* y *last but not least*, el aumento de las inversiones y del volumen de las exportaciones españolas hacia estos mercados. Como lo recordaba el propio Rengifo:

«Es preciso el empleo en el exterior si queremos una España grande y próspera; necesitamos un español que haga patria fuera de nuestras fronteras, que sea el protagonista, el hacedor de nuestra presencia y de nuestra expansión en todos los órdenes. No es preciso recordar la exigua cifra de nuestra exportación de bienes y servicios para subrayar la urgencia de la emigración. En el sector de los recursos humanos [...] necesitamos recobrar al español universal de antaño, fundido en una nueva versión de eficacia y tecnicismo.»¹³

Las diferencias y divergencias entre ambos flujos impusieron una política migratoria claramente diferenciada, que el IEE fue definiendo progresivamente. Veamos cómo un informe interno del IEE, probablemente redactado a principios de la década de los 70, describe ambas políticas:

«Abordando, solamente, las grandes líneas diferenciadoras de una política de emigración, adecuada a la hora presente, cabe señalar dos directrices distintas respecto al futuro de la emigración española, según ésta sea de carácter continental o extracontinental.

- a) En orden a la emigración continental, resulta precisa una labor potenciadora de su calidad, si se quiere evitar que nuestros emigrantes sean relegados a las tareas de ínfima calificación, ocupando solamente los puestos de trabajo socialmente rechazados por los naturales del país. Su formación previa ha de capacitarlos para que puedan tener acceso a un trabajo calificado, del que podrán obtener una formación profesional, útil en su día para España, al llegar el momento de su regreso [...]
- b) Con relación a la emigración extracontinental se hace preciso –en especial con relación a Iberoamérica– profundizar en un cambio de orientación con relación a lo que ha sido nuestra relación tradicional a dicha área. Es preciso otorgar preferencia a una emigración calificada, capaz de prestigiar globalmente la emigración española y de abrir en un futuro próximo nuevos cauces de colaboración internacional y nuevas vías para consolidar la presencia española. [...] La emigración calificada abriría en primer lugar mercados extranjeros a nuestra técnica y a nuestros productos, consolidaría la presencia española en otros países sean o no de nuestra cultura y en estos últimos facilitaría, a largo plazo, la pervivencia de una comunidad espiritual con España que hoy por hoy se halla bastante deteriorada.»¹⁴

Si por un lado la política emigratoria hacia Iberoamérica se integraba en una estrategia de apertura de nuevos mercados para la economía española, por otro ésta se conver-

¹² Vázquez Mateo (1968), p. 93.

¹³ Instituto Español de Emigración (1966a), p. 199.

¹⁴ «Planteamiento de la política migratoria», Informe del IEE s/f, muy posiblemente de 1970, AGA AISS-SRE 7411 pp. 12-13.

tía en «instrumento de españolidad».¹⁵ Al favorecerse una emigración cualificada se buscaba «transformar la trasnochada y melancólica imagen de España en tales países y acomodarla a la muy distinta realidad de la hora presente, al producirse una onda de efecto demostración en el campo de lo social».¹⁶

Esta preferencia por la emigración cualificada obedecía también a los criterios selectivos impuestos por estos países, lo cual permitía que las autoridades del IEE legitimasen sus envíos de técnicos y profesionales especializados como «la mejor y más efectiva contribución que España puede hacer en apoyo del desarrollo socioeconómico de los pueblos de su estirpe».¹⁷

La aplicación de la política migratoria ultramarina del IEE

Como se acaba de mencionar, la voluntad de los Estados de intervenir en los flujos migratorios se aplicaba igualmente a los destinos ultramarinos. Desde estos países, la voluntad de dirigir, canalizar y seleccionar los flujos migratorios que llegaban a sus territorios dio lugar a la puesta en marcha de programas de migración asistida, en coordinación con los países emisores.

Estos programas eran de dos tipos. Por un lado, los programas destinados a enviar a «personas que por su saber liberal o profesional pueden contribuir al desarrollo del país de inmigración».¹⁸ Esta migración selectiva se definía como «todo movimiento especial de personas caracterizadas por unas determinadas condiciones profesionales y humanas, destinadas a completar los vacíos existentes en los sectores agrícolas, industriales o de servicios de los países subdesarrollados o a orientar e impulsar sus planes parciales o generales de desarrollo».¹⁹ Y por otro lado, los programas de reagrupación familiar. Destinados a favorecer y organizar la reunión del emigrante con su familia, estos planes eran, en palabras del primer director del IEE Rodríguez de Valcárcel, «otra de las funciones que el Instituto cuida con el mayor interés y por especial encargo del Gobierno».²⁰ Como los anteriores, estos programas suponían un compromiso entre parámetros económicos y exigencias éticas.

«Bien sabemos que desde un punto estrictamente dinerario la reunión de tales familiares puede suponer, a la larga, una disminución sensible en las remesas de fondos que habitualmente vienen haciendo los emigrantes. Pero desde un punto de vista ético y cristiano hemos de hacer lo humanamente posible para evitar la perpetuación de la separación familiar que tantos males engendra y que de tantas situaciones anómalas es origen. Ello aparte de que estas reuniones de las familias separadas dan lugar a nuevas emigraciones y por ende, a nuevas transferencias y remesas de fondos, como se viene observando en otros países.»²¹

¹⁵ «Planteamiento de la política migratoria», Informe del IEE s/f, muy posiblemente de 1970, AGA AISS-SRE 7411 p. 16.

¹⁶ «Planteamiento de la política migratoria», Informe del IEE s/f, muy posiblemente de 1970, AGA AISS-SRE 7411 p. 17.

¹⁷ «Planteamiento de la política migratoria», Informe del IEE s/f, muy posiblemente de 1970, AGA AISS-SRE 7411 p. 19.

¹⁸ Vázquez Mateo (1968), p. 37.

¹⁹ Vázquez Mateo (1968), pp. 42-43.

²⁰ Instituto Español de Emigración (1960), p. 11.

²¹ Instituto Español de Emigración (1960), p. 65.

El IEE recurrió a los servicios propuestos por el *Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas* (CIME) para poner en marcha ambos programas, conservando las competencias en materia de envío de trabajadores mientras cedía a la Comisión Católica Española de Migración (CEM) la gestión de los programas de reagrupación familiar.

El CIME fue fundado en 1951 fuera del marco de la Naciones Unidas con el objetivo de solucionar los problemas de emigración y de inmigración de sus países miembros. Más concretamente, el Comité tenía como misión contribuir a resolver los problemas vinculados al exceso de población así como la cuestión de los refugiados en Europa. Para ello, este organismo gestionaba el transporte de emigrantes a Ultramar, garantizándoles a su vez residencia y colocación. Del mismo modo, estos traslados de población permitían fomentar el progreso «económico, educacional y social en los países de Ultramar en desarrollo que carecen de mano de obra cualificada y de profesionales».²² La intervención del CIME abarcaba la totalidad del proceso migratorio, aunque con matices distintos según los diferentes países. En palabras de B.G. Epinat, Director Adjunto de este organismo, sus actuaciones eran las siguientes:

«A través de la información y la orientación se le dan a conocer al emigrante las condiciones de la nueva vida que va a emprender, condiciones que fluctúan a menudo, en función del momento económico y político de los países, por lo que se establece la información en forma periódica [...]. Interviene en el embarque y desembarque de los emigrantes y proporciona a menudo funcionarios que los acompañan en la travesía. Se dan clases de idioma cuando es menester [...]; y los obreros seleccionados en Europa son colocados a su llegada en el país de destino, si es necesario, merced a los servicios del CIME. En fin, gracias al financiamiento internacional de los transportes, la emigración resulta considerablemente menos gravosa para el emigrante.»²³

En sus comienzos, eran miembros del CIME: Argentina, Australia, Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, EEUU, Grecia, Israel, Italia, Noruega, Países Bajos, Paraguay, República Federal de Alemania, Suecia y Suiza. En virtud de un Acuerdo firmado el 4 de mayo de 1956 España se convertía igualmente en país miembro. Este Acuerdo preveía el traslado de 10.000 españoles por año, en su mayor parte vinculados a los programas de reagrupación familiar. El ingreso en el CIME le costaría a las arcas estatales españolas unos 50 dólares por cada emigrante asistido que embarcase, a lo que se añadía una cuota administrativa anual.²⁴

El Acuerdo IEE-CIME no solamente obedecía a la voluntad de las autoridades franquistas de dirigir, seleccionar y canalizar el flujo migratorio ultramarino. A esta dimensión de índole sociolaboral se añadían una vez más parámetros ideológicos y económicos.

«A través de la concurrencia del Instituto a las VIª y VIIª Reuniones del Consejo del CIME [...] se ha puesto de relieve la importancia que tiene para nuestro país estar adscrito al mismo. Dicha importancia resulta de la necesidad de estar presente en el único organismo intergubernamental dedicado a la emigración, tanto por lo que directamente afecta a la de nuestro país, cuanto por lo que se refiere a la inmigración hispanoamericana, que a España importa decisivamente desde el punto de vista espiritual. El conocimiento de las distintas posiciones nacio-

²² Medina Rodríguez (1999), p. 16. Véase también Perruchoud (1989), pp. 502-505. La organización se convirtió en 1989 en Organización Internacional de Migraciones (OIM).

²³ Delegación Nacional de Prensa, Propaganda y Radio del Movimiento (1962), p. 38.

²⁴ Carta del ministro de Exteriores español al presidente del CIME, 4 de mayo de 1956. AGA Trabajo 18826.

nales en la materia [...] tanto como cuestiones económicas referentes al saldo de divisas favorable a nuestra flota [...] son aspectos que subrayan aquella importancia.»²⁵

En cuanto a los parámetros ideológicos, el Acuerdo con el CIME expresaba la voluntad del IEE de favorecer la presencia e influencia de España en Iberoamérica, mientras que los aspectos económicos estaban vinculados a la voluntad de hacer participar a la flota española de las ganancias generadas por estos traslados, recogiendo en el Acuerdo IEE-CIME la prioridad de los buques españoles en los embarques patrocinados por el CIME²⁶: «el Comité dará prioridad a la utilización de buques españoles para el transporte de emigrantes españoles que se efectúe bajo los auspicios del CIME. Las compañías navieras españolas, a su vez, darán preferencia en puertos españoles a dichos transportes.»²⁷

De la colaboración entre el IEE y el CIME salieron programas de emigración a Australia, operaciones de envío de mano de obra precolocada (MOP) a Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica, así como cursos de formación profesional de emigrantes para los que se contaba con la colaboración de la Obra Sindical de Formación profesional.²⁸ El CIME utilizaba, en sus programas iberoamericanos, cinco sistemas diferentes: MOP (Mano de Obra Permanente), MOPC/1 (programa equivalente a una contratación nominativa), MOPC/2 (programa equivalente a una contratación anónima), MOPC/3 (LH) (Boletín de mano de obra basado en la circulación de hojas de vida) y MOPC/SP (programa utilizado en ofertas concretas para Chile y, en menor medida, Brasil).²⁹ Sin embargo, muchos de estos programas tuvieron que enfrentarse a numerosos problemas, destacando aquellos derivados de la «duda permanente de las Gerencias de empresas iberoamericanas a aceptar trabajadores a quienes no han visto ni probado, durante un periodo de tiempo, en su propia empresa».³⁰ Esta dificultad, vinculada sobre todo a los programas basados en la contratación anónima, se trató de salvar mediante la puesta en marcha de programas en que el trabajador era presentado en persona al futuro empleador. Esta nueva modalidad, si bien beneficiaba al empleador, no resultaba tan atractiva para el emigrante, al dejar en suspenso la posibilidad de su colocación. Del mismo modo, estos programas exigían del CIME un personal muy numeroso y técnico que supiese «vender» a sus candidatos, lo cual resultaba especialmente oneroso para esta organización. Todo ello sin contar con la ausencia de precisiones sobre la situación del mercado laboral en Iberoamérica, lo cual dificultaba sobremedida la gestión de estos programas.³¹ Por último, otro de los problemas encontrados fue el ver cómo «los cursos de preparación de emigrantes que se habían organizado en algunos países, como en España, habían producido un efecto negativo, pues al verse especializados los participantes se habían quedado en España».³²

²⁵ MTIN-DGCEE, Memoria resumida de actividades desarrolladas por el IEE durante el año 1957, enero de 1958, p. 4.

²⁶ MTIN-DGCEE, Memoria resumida de actividades desarrolladas por el IEE durante el año 1957, enero de 1958, p. 9.

²⁷ Carta del ministro de Exteriores español al presidente del CIME, 4 de mayo de 1956. AGA Trabajo 18826.

²⁸ Delegación Nacional de Prensa, Propaganda y Radio del Movimiento (1962), p. 39.

²⁹ Vázquez Mateo (1968), p. 82.

³⁰ Vázquez Mateo (1968), p. 87.

³¹ Vázquez Mateo (1968), pp. 87-88.

³² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 10 de 19 de diciembre de 1963, p. 5.

De manera general, los programas del CIME contaron con escaso éxito, tanto en España como en el resto de los países que se acogieron a esta modalidad de emigración asistida. En sus primeros cuatro años de existencia, estos programas enviaron a América Latina 937 trabajadores españoles: 16 trabajadores rurales a Argentina, 867 trabajadores industriales incluidos en los diferentes programas MOP, MOPC/1 y MOPC/2 a Brasil, 47 trabajadores industriales a Colombia, 6 a Costa Rica y 1 a Panamá.³³ De hecho, en 1966 los actores del IEE se quejaban de que no existiese «más que el cauce intergubernamental del CIME, en evidente crisis, debida primordialmente al escaso atractivo que ofrecen hoy los países de inmigración tradicional ultramarina».³⁴ En un contexto de debilitamiento de la importante colonia de españoles instalados en estos países, la disminución de estos aportes de mano de obra cualificada era pues percibida por las autoridades franquistas como una amenaza para la presencia e influencia de España en estos territorios. Así lo expresaba el ministro de Trabajo ante el Consejo del IEE:

«No podemos ni debemos ya dentro de las exigencias de recursos humanos, ir a competir en el último escalón laboral. La emigración a América ha de ser de personal cualificado y seleccionado. Destaca la necesidad de que nuevos efectivos españoles impriman nueva fuerza a la presencia de España en aquellas tierras, presencia actualmente debilitada por la falta de elementos emprendedores, jóvenes y dinámicos, que han motivado el decaimiento de los Centros españoles, envejecidos [...] y la indiferencia respecto al trascendente papel que están desempeñando en el desarrollo americano. Si dentro del plazo improrrogable de diez años no llega a América un fuerte contingente calificado de monitores, especialistas, profesores y técnicos, el panorama de posibilidades en América para nosotros habrá cambiado por completo.»³⁵

La Orden Ministerial de 29 de julio de 1969, por la que se creaba dentro del IEE la modalidad emigratoria de los Voluntarios Sociales de Cooperación titulada «Voluntarios para América» fue un intento más destinado a «fortalecer las colonias españolas en Hispanoamérica que estaban muy envejecidas».³⁶ Esta operación consistía en el envío a América de jóvenes postgraduados de distintas profesiones, tanto técnicas como universitarias, durante un periodo de 24 meses, con una beca del IEE de 10.000 pesetas mensuales y abonándoseles el transporte correspondiente. En un principio fueron convocadas 125 plazas, ascendiendo el importe de esta primera operación a 20.000.000 de pesetas.³⁷

Como se dijo más arriba, los planes de reagrupación familiar habían sido encomendados a la CCEM. En 1954 se había creado la *Comisión Episcopal de Migración* (CEM) destinada a asistir espiritualmente y socialmente a los emigrantes. Para ello, la Comisión Católica Española de Migración, su órgano ejecutivo, disponía de 64 delegaciones diocesanas y 9 oficinas de asistencia en puertos de embarque.³⁸ En colaboración con el IEE, la CCEM se encargó de la localización, preparación, reserva de pasajes, asistencia y embarque de las familias³⁹, siendo los países concernidos por estos pro-

³³ «Cuarto aniversario del CIME en España», C.d.E. (12), diciembre de 1960, p. 4.

³⁴ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 13 del 18 de enero de 1966, p. 6.

³⁵ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 13 del 18 de enero de 1966, p. 6.

³⁶ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 15 del 29 de diciembre de 1969, pp. 4-5.

³⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 15 del 29 de diciembre de 1969, pp. 4-5.

³⁸ Medina Rodríguez (1999), pp. 41-42.

³⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 10.

gramas de reagrupación familiar: Venezuela, Brasil, Colombia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Costa Rica, más tarde Panamá y a partir de 1965 Ecuador.

Con el fin de establecer la cantidad que los reclamantes debían abonar, los familiares fueron clasificados en diferentes tipos según el grado de parentesco y la edad. La categoría A, en la que el pariente reclamado no debía abonar nada, incluía a mujeres, hijos (legítimos, naturales, adoptivos e hijastros) menores de 18 años, hijos mayores de 18 años que estuviesen totalmente incapacitados para el trabajo, nietos menores de cinco años, y novias casadas por poder antes de embarcar. La categoría B, en la que el reclamante debía abonar 1.800 pts. incluía a padres del llamante, padres políticos, hijos (legítimos, naturales, adoptivos e hijastros) mayores de 18 años, hermanos y hermanastros huérfanos menores de 18 años, sobrinos menores de 18 años, abuelos y nietos menores de seis años. Y por último, la categoría C, formada por yernos y nueras, hermanos y hermanastros mayores de 18 años, sobrinos mayores de 18 años, amigos y compañeros de profesión, suponía para el reclamado un desembolso de 3.000 pts.⁴⁰

Los emigrantes que querían reclamar a familiares enviaban cartas de llamada a través del Consulado español de sus países de residencia, encargándose éste de verificar esta reclamación. A continuación, el Ministerio de Asuntos Exteriores hacía llegar las cartas de llamada a la oficina central de la CCEM y ésta, a través de las delegaciones diocesanas y las parroquias, se ponía en contacto con los reclamados. El IEE y la Dirección General de Seguridad se encargaban de tramitar los documentos y el CIME organizaba el viaje.⁴¹

El número de reagrupaciones familiares aumentó progresivamente desde la puesta en marcha de este programa y hasta 1964, siendo trasladadas en estos años unas 40.000 personas correspondientes a alrededor de 20.000 familias⁴², mostrando a continuación las cifras un progresivo y considerable descenso hasta la desaparición del plan de reagrupación a finales de 1978.⁴³

Ante el progresivo descenso del número de emigrantes (trabajadores y familias) enviados a Ultramar por el CIME, España optaba en 1977 por retirarse de este organismo, argumentando que la organización no estaba en condiciones de llevar a cabo en medida suficiente las operaciones prometidas al gobierno español. En efecto, si entre 1956 y 1976 el CIME había enviado a Iberoamérica 108.456 emigrantes⁴⁴, la mayoría de estos envíos se situaba entre 1956 y 1965, años en los que los traslados de emigrantes habían rondado los 30.000 individuos anuales. En 1965 la cifra se redujo a unos 8.435, manteniéndose estable hasta 1969, año a partir del cual el volumen de emigración asistida inició un rápido e irreversible descenso; en 1976, por ejemplo, emigraron menos de 2.600 personas de manera asistida y de ellas solamente 747 a través del CIME. Los bajos salarios y las altas cualificaciones requeridas por estos países fueron algunos de los factores que explican este descenso del flujo migratorio asistido a Iberoamérica.⁴⁵

⁴⁰ «Desarrollo del Plan de Reagrupación familiar en 1959», C.d.E. (2), febrero de 1960, pp. 4, 6.

⁴¹ García (1999), p. 7.

⁴² «Cuarto aniversario del CIME en España», C.d.E. (12), diciembre de 1960, p. 4.

⁴³ Medina Rodríguez (1999), p. 13.

⁴⁴ «Respuesta del CIME a Carta de España», C.d.E. (215) noviembre de 1977, p. 48.

⁴⁵ «España explica la retirada del CIME», C.d.E. (217), enero de 1978, p. 48. Según el Gobierno español las actividades del CIME se encaminaban hacia campos de poco interés para España, como por ejemplo el traslado de refugiados.

La firma de acuerdos de emigración entre España y los países de acogida latinoamericanos fue otro de los componentes de la política migratoria de estos años. Estos acuerdos habían de permitir al IEE limitar la emigración espontánea, y a los países de acogida seleccionar a los trabajadores que llegaban a sus territorios. Por ello, y aunque estos acuerdos hacían hincapié en la necesidad de fomentar el acercamiento entre ambos países en virtud de las relaciones históricas y culturales que los unían, la realidad era que éstos buscaban canalizar y controlar los flujos migratorios ultramarinos y equiparar al emigrante español con los ciudadanos de los respectivos países. El primero de estos acuerdos fue el firmado con la República Dominicana en 1956, seguido en 1960 de los acuerdos firmados con Argentina y Brasil, en 1961 con Chile y en 1965 con Paraguay.

La acción del IEE en los países de destino ultramarinos

América Latina

Tras el paréntesis que las guerras civil y mundial impusieron al flujo migratorio español, éste retomó su curso en 1946. Durante la década que siguió, la mayor parte de la emigración española siguió optando por los tradicionales destinos latinoamericanos, favorecida por la expansión económica que el aumento de las exportaciones agropecuarias había generado en estos países. Como durante los años de la llamada «emigración masiva» (1880-1930), **Argentina** siguió siendo el país privilegiado por el flujo migratorio español: 219.868 emigrantes españoles se instalaron en la República del Plata en estos diez años.⁴⁶ Sin embargo, esta corriente migratoria no consiguió evitar el progresivo declive y el envejecimiento de la numerosísima colonia española instalada en este país: en 1947 esta colonia la formaban 749.392 individuos, lo cual correspondía al 4,7 % de la población argentina y al 30,6 % del conjunto de la población extranjera. En el censo de 1960 las cifras de españoles habían bajado a 715.685 individuos (3,5 % de la población y 27,4 % de los extranjeros).⁴⁷

Este declive se vio agravado por el neto descenso de la corriente migratoria española desde mediados de los años 50. Entre 1959 y 1967 emigraron a este país 60.560 españoles, casi tantos como retornaron (60.753) lo que dio lugar a un escasísimo saldo migratorio neto favorable a España. Muchos de estos emigrantes marcharon a la Argentina en el marco de una reagrupación familiar, destacando entre aquellos que declaraban tener una profesión los pertenecientes al sector secundario (28%) y terciario (49%), tratándose por lo general de vendedores (15%), empleados de oficina (14%) y en menor medida los tan demandados técnicos (10%).⁴⁸

Durante los años 60, las autoridades españolas y argentinas multiplicaron las fórmulas políticas destinadas a favorecer el envío de trabajadores cualificados así como la reagrupación familiar. En julio de 1960 ambos países firmaban un Convenio de Migración destinado a «regular la tradicional corriente migratoria de españoles bajo los principios de fraternidad que presiden las relaciones entre los dos países, ligados por los indestructibles vínculos de

⁴⁶ Estas cifras son las proporcionadas por las estadísticas argentinas, siendo las cifras de las estadísticas españolas ligeramente inferiores. Fernández Vicente (2004), p. 266.

⁴⁷ Palazón Ferrando (1992), p. 743.

⁴⁸ Palazón Ferrando (1992), pp. 865, 867.

una comunidad de religión, idioma, costumbres y aspiraciones».⁴⁹ Con él, «las Altas Partes Contratantes se comprometían a permitir la emigración y facilitar el establecimiento de los españoles que deseen instalarse en el territorio argentino, al objeto de ocupar un empleo o para reunirse con sus familiares residentes».⁵⁰ Más concretamente, este Convenio buscaba el asentamiento en suelo argentino de técnicos españoles y de colonos agropecuarios⁵¹, aceptando para ello como posibles procedimientos migratorios los siguientes:

- «a) [la] emigración espontánea,
- b) carta de llamada de residentes en territorio argentino,
- c) contrato de trabajo individual y directo,
- d) programas colectivos patrocinados por Sociedades o Asociaciones de españoles residentes en la Argentina, aprobadas por los organismos competentes de las Altas Partes Contratantes,
- e) operaciones colectivas concertadas directamente por los organismos de migración competentes de las Altas Partes Contratantes.»⁵²

En 1960 ambos países acordaban igualmente la puesta en marcha de una serie de programas de emigración patrocinados por el CIME. Se trataba de: un Plan de Mano de Obra industrial en virtud del cual marcharían a la Argentina 269 españoles entre 1960 y 1964, un plan de mano de obra rural que condujo a 971 emigrantes a este país en estos cuatro años y por último, un programa de reagrupación familiar que subvencionó el viaje de 4.623 españoles en estos mismos años.⁵³

Junto con los planes destinados a favorecer la emigración, la política del IEE hacia la Argentina conllevó igualmente la firma, en mayo de 1966, de un Convenio de Seguridad Social que aseguraba a la ingente colonia española de este país el disfrute de los mismos derechos sociales de que disfrutaba la población autóctona. Sin embargo, y tal y como informaba el Agregado laboral en Buenos Aires en febrero de 1973, «la aplicación del Convenio [de Seguridad Social] no ha sido hasta ahora ágil y satisfactoria, principalmente por la situación crítica que atraviesa el sistema provisional argentino: desorganización administrativa— sujeta a los cambios de directrices que supone cada cambio frecuente de ministro— y respaldo financiero deficitario, principalmente por descubierto de empresas y servicios públicos y por disponibilidad para otros fines de los fondos de previsión».⁵⁴

La degradación de las condiciones socioeconómicas del país a principios de los 70 acentuó el declive de este flujo migratorio, hasta el punto que el Agregado laboral en Buenos Aires aconsejaba a sus superiores, en su informe de febrero de 1973, lo siguiente:

«La venida al país de nuevos emigrantes procedentes de nuestra patria, canalizada a través del CIME, persiste en el signo decreciente iniciado en los años 50, es decir, cuando la situación económica del país y la devaluación de su moneda, acortando notablemente la cuantía real de las retribuciones, comenzó a hacer cada vez menos deseable el sacrificio y los riesgos que supone la aventura migratoria a las naciones transoceánicas. [...]

Pese a su tradición, al gran peso y a la influencia que ejercieron en los medios económicos y culturales los españoles residentes, que es casi obligado fomentar y tratar de mantener con nuevas aportaciones, en lo posible [sic]. Mas, aún para la realización de una nueva política de fo-

⁴⁹ Introducción al Convenio hispano-argentino de emigración del 8 de julio de 1960 (BOE 05/08/1960).

⁵⁰ Art. 1 del Convenio hispano-argentino de emigración del 8 de julio de 1960 (BOE 05/08/1960).

⁵¹ Art. 19 y 20 del Convenio hispano-argentino de emigración del 8 de julio de 1960 (BOE 05/08/1960).

⁵² Art. 8 del Convenio hispano-argentino de emigración del 8 de julio de 1960 (BOE 05/08/1960).

⁵³ Carta de Pedro Lamata Mejía, Agregado laboral en Buenos Aires, al Director General del SRE, 3 de diciembre de 1965. AGA AISS-SRE 2579.

⁵⁴ Informe de actividades de la Agregaduría laboral en Buenos Aires en 1972, febrero 1973. AGA AISS-SRE 2579.

mento de una emigración cualificada y selecta, que supla en calidad lo que pierda en extensión, habría que aguardar una coyuntura económico-política relativamente favorable. Teniendo en contra en el país receptor todos los factores que debieran actuar como alicientes, es muy difícil instrumentar una política de fomento de la emigración.»⁵⁵

Tras Argentina y Venezuela, **Brasil** se convirtió en los años de la posguerra mundial en el tercer destino por orden de importancia de la emigración española, concentrando el 15% de los emigrantes españoles que marcharon a América Latina entre 1946 y 1958.⁵⁶ Esta corriente alcanzó su punto álgido en 1953, cuando 17.000 españoles se instalaron en este país. A partir de este año la corriente migratoria española inició un progresivo descenso, pasándose de 9.813 emigrantes en 1961 a 616 en 1964. Descenso que se confirmaría en la década siguiente.⁵⁷

Desde mediados de los 50, el fin del gobierno de Vargas supuso el restablecimiento de la democracia en Brasil. Con el lema de «50 años de progreso en 5 de gobierno», el gobierno de Kubitschek (1956-1961) puso en marcha un ambicioso proyecto de industrialización que generó una importante demanda de mano de obra cualificada; demanda que el gobierno brasileño trató de fomentar recurriendo a la gestión del CIME. El Comité fue encargado de los procesos de selección de los candidatos con una determinada calificación (herrereros, fresadores, montadores, carpinteros, etc.), asegurándose de que éstos no tenían antecedentes políticos ni sociales, y que gozaban de buena salud.⁵⁸

En 1957 los gobiernos español y brasileño acordaban recurrir al CIME para gestionar el envío de emigrantes a este país. Este acuerdo abarcaba dos modalidades diferentes. Por un lado, la «emigración de trabajadores que pertenezcan a profesiones u oficios indicados en las listas elaboradas por el Instituto Nacional de Inmigración y Colocación de Brasil, y que comprendan la mano de obra solicitada con carácter permanente en este país» y por otro lado, una «emigración de trabajadores por peticiones individuales, nominales o genéricas, con ofertas de salarios».⁵⁹ A todo ello se añadía «el compromiso por parte de las autoridades brasileñas de considerar también las propuestas concretas de colocación formuladas a nuestra iniciativa [del IEE], lo que será un medio práctico de encauzar la emigración hacia profesiones u oficios en los que exista verdadero excedente».⁶⁰ En los dos años que siguieron la firma de este acuerdo, que entró en vigor en enero de 1959, marcharon a Brasil 867 trabajadores industriales españoles, integrados en los distintos programas de mano de obra precolocada del CIME (MOP, MOPC/1 y MOPC/2), siendo «la adaptación y colocación de los trabajadores españoles en Brasil inmejorable».⁶¹ Si añadimos a estos envíos de trabajadores los traslados de españoles en virtud de los programas de reagrupación familiar del CIME, la cifra de emigrantes asistidos a Brasil para el periodo 1956-noviembre de 1960 ascendió a 11.741 españoles.⁶² Cantidad a todas

⁵⁵ Informe del Agregado laboral en Buenos Aires, febrero de 1976. AGA AISS-SRE 2579.

⁵⁶ Fernández Vicente (2004), p. 266.

⁵⁷ Klein (1996), pp. 96-97.

⁵⁸ Merino (2006), p. 120.

⁵⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 11.

⁶⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 11.

⁶¹ «Cuarto aniversario del CIME en España», C.d.E. (12), diciembre 1960, p. 4.

luces modesta si se compara con los 94.693 españoles que marcharon a Brasil durante el conjunto de las década de los 50.⁶³

En paralelo a la puesta en marcha de estos programas de emigración asistida vía el CIME, los gobiernos de España y Brasil firmaron en 1960 un Acuerdo de emigración muy similar al firmado algunos meses antes con la Argentina. Este Acuerdo obedecía a la voluntad del gobierno español de fomentar «[la] colaboración de los trabajadores españoles en el desarrollo económico de Brasil» y de favorecer la reagrupación del emigrante con su familia. En contrapartida, el texto establecía la equiparación de los inmigrantes españoles con los nacionales en derechos y obligaciones en materia laboral, social y salarial.⁶⁴ En virtud de este Acuerdo se daba a los españoles inmigrados la posibilidad de «adquirir tierras con facilidades crediticias», pudiendo además disponer de «una adecuada asistencia, en la cual se comprenden exenciones tributarias para la importación de bienes de uso personal y de trabajo, facilidades para el transporte, recepción, alojamiento, asistencia escolar, médica y religiosa».⁶⁵

Cuatro años después de la firma de este acuerdo, en febrero de 1964, un artículo de *Carta de España* lanzaba: «Crónica de Brasil: Un país que no interesa hoy al emigrante español». En él se aludía al freno a la inmigración y al aumento de las repatriaciones que la fuerte inflación del país venía provocando.

«Encontrar trabajo es todavía posible en el Brasil; ahorrar, por el contrario, es absolutamente imposible. El cruceiro no se cotiza, los precios suben incansables. Una peseta española vale hoy más de veinte cruceiros [...].

Las peticiones de repatriación afluyen a nuestros consulados, tanto de compatriotas radicados allí hace muchos años como de trabajadores llegados no hace mucho, que han visto derrumbarse sus ilusiones y se ven forzados a acogerse a los beneficios de la repatriación por cuenta del Estado. Brasil no interesa ya, hoy por hoy, a nuestros emigrantes.»⁶⁶

En esta coyuntura de descenso del flujo migratorio ambos países se centraron en la firma de acuerdos de cooperación. En agosto de 1964 ambos países firmaron un Convenio de Cooperación Social destinado principalmente a:

1. Prestarse recíprocamente la máxima cooperación posible en orden a la formación y especialización profesional de los trabajadores, particularmente en orden a la formación de monitores de centros profesionales mixtos para trabajadores de ambos países.
2. Prestarse asesoramiento mutuo en la constitución y desenvolvimiento de instituciones de seguridad social y de promoción social que tengan por objeto integrar y vincular al trabajador en el desarrollo económico y social de nuestros países.
3. Concederse becas de promoción profesional encaminadas a satisfacer las necesidades de mano de obra especializada que el desarrollo del respectivo país exija.
4. Prestarse asistencia técnica con misiones específicas [...]»⁶⁷

Esta dinámica de cooperación social entre ambos países les llevó en 1969 a la firma de un Convenio de Seguridad Social en virtud del cual «las legislaciones que prevén los derechos enumerados en el artículo 1 se aplicarán por igual a los trabajadores españoles

⁶² «Cuarto aniversario del CIME en España», C.d.E. (12), diciembre 1960, p. 4.

⁶³ González Martínez (2000).

⁶⁴ Sobre las características del Tratado de Emigración, véase González Martínez (1992).

⁶⁵ «Acuerdo de emigración Hispanobrasileño», C.d.E. (13), enero de 1961, p. 5.

⁶⁶ «Crónica de Brasil: Un país que no interesa hoy al emigrante español», C.d.E. (50), febrero de 1964, p. 5.

⁶⁷ Instrumento de ratificación del Convenio de Cooperación Social entre España y Brasil del 13 de mayo de 1965 (BOE 14/04/1966).

en Brasil y a los trabajadores brasileños en España, los cuales tendrán los mismos derechos y las mismas obligaciones que los nacionales del Estado contratante en cuyo territorio se encuentran».⁶⁸ Del mismo modo, en abril de 1971 ambos países firmaban un Convenio de Cooperación Técnica que completaba los anteriores y que estaba destinado a favorecer el intercambio de técnicos entre ambos países, la organización de seminarios, conferencias y programas de formación profesional, así como la puesta en marcha de proyectos técnicos «en los lugares y sobre los asuntos convenidos de común acuerdo por los dos países».⁶⁹

Cuando se inauguraba en España la etapa democrática, la colonia española de Brasil giraba en torno a los 300.000 individuos, repartidos en su mayor parte entre las colonias de Río de Janeiro y de São Paulo.⁷⁰ Ante el neto descenso del envío de emigrantes asistidos por el CIME en estos años, los esfuerzos del IEE, en la persona del Agregado laboral y sus representantes en este país, se centraron en las labores de protección de esta numerosa colonia. Estas labores se vieron dificultadas por la gran división de los españoles que la integraban, así como por su tradicional desconfianza hacia todo tipo de ayuda proveniente de las instancias españolas. Así lo hacía saber el Agregado laboral en Brasil a sus superiores en Madrid:

«La realidad es que la colonia española en Río está dividida y la política que se ha seguido hasta ahora no ha dado resultados, estando defraudados nuestros compatriotas por la ayuda oficial. Se protesta contra las pocas subvenciones del IEE y su distribución. Los españoles que participan en la vida social de la colonia a través de los Centros, son en su mayoría pequeños comerciantes e independientes [...] En la colectividad de Río conviene seguir una táctica muy prudente y de cautela en los contactos, por la razón de que están muy divididos e incrédulos con la ayuda oficial, aunque, eso sí, tratarán de utilizar y manipular a su «causa» a las autoridades del momento [...]

El delegado de Sao Paulo [...] confirma en casi todos los aspectos la exposición ofrecida desde el ángulo de Río de Janeiro.»⁷¹

Igual que en el caso de los otros países latinoamericanos, los tiempos de una inmigración española fuerte en **Venezuela** tuvieron lugar antes de la creación del IEE. A diferencia de los años anteriores a la Guerra Mundial, durante los cuales el país no tuvo una clara política de inmigración, la excelente situación económica de que disfrutaría el país tras el conflicto, en razón de las exportaciones petrolíferas, hicieron de él un destino prioritario de los emigrantes españoles. Especialmente durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), el país llevó a cabo una política inmigratoria abierta, dando bastante facilidad a los emigrantes para obtener un visado, créditos para el pasaje y asistencia.⁷² Siguiendo una estrategia de reclutamiento activo en Europa, Venezuela mostró en un primer momento su preferencia por la inmigración de españoles (junto con italianos y portugueses), extendiéndola a partir de 1954 a todos los países de Europa. Esta preferencia

⁶⁸ Art. 2 del Convenio hispano-brasileño de Seguridad Social del 25 de abril de 1969 (BOE 12/08/1971).

⁶⁹ Art. 5 del Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los gobiernos de España y de la República Federativa de Brasil firmado el 1 de abril de 1971 y ratificado por el Gobierno español el 22 de enero de 1973 (BOE 22/12/1973).

⁷⁰ Agregaduría laboral de Brasil. Informe nº 2. Tema: Reunión en Brasilia de los delegados de la Agregaduría laboral en Río de Janeiro y Sao Paulo. Fecha: 18-23 noviembre 1976. AGA AISS-SRE 35/29.

⁷¹ Agregaduría laboral de Brasil. Informe nº 2. Tema: Reunión en Brasilia de los delegados de la Agregaduría laboral en Río de Janeiro y Sao Paulo. Fecha: 18-23 noviembre 1976. AGA AISS-SRE 35/29.

⁷² Kritz (1975), pp. 520-521.

inicial se apoyaba en la idea de que los españoles se adaptaban mejor que otras nacionalidades a las condiciones de vida en Venezuela.⁷³ Esas circunstancias determinaron el fuerte crecimiento de la inmigración española a este país, alcanzándose cifras anuales superiores a las 22.000 salidas (casi 150.000 españoles emigraron entre 1953 y 1958).⁷⁴ El incremento de la emigración fue tal que el Gobierno español intentó frenarla. Para ello, entre 1953 y 1955 los emigrantes con destino a Venezuela tenían que dejar un depósito por valor del viaje de regreso.⁷⁵

La creación del IEE en 1956 se produjo en un contexto de empeoramiento de la situación económica en Venezuela, con el consiguiente auge del desempleo. Pocos meses después del derrocamiento de Pérez Jiménez en enero de 1958, el nuevo gobierno decidía cerrar el país, permitiendo únicamente la llegada de familiares. En virtud de la reagrupación familiar, y tal y como informaba la revista *Carta de España* en 1961, la colonia española en Venezuela siguió pese a todo aumentando en aproximadamente unas 1.300 personas por mes.⁷⁶ Pero en este mismo año Venezuela abandonaba el CIME, lo que disminuiría considerablemente la posibilidad de llevar a cabo operaciones migratorias a través de este organismo internacional.⁷⁷ Entre tanto, la situación del país evolucionaba de manera desigual. Por un lado, el descenso de los ingresos procedentes del petróleo condujo a un empeoramiento de la situación económica, con el consiguiente aumento del número de parados, a lo cual se añadían huelgas, una devaluación de la moneda y disturbios políticos; elementos todos ellos que contribuyeron a que Venezuela dejase de ser suficientemente atractiva para los candidatos españoles a la emigración.⁷⁸ Pero por otro lado, los insuficientes intentos por educar y formar una mano de obra nacional generaron una importante demanda de mano de obra especializada. Para tratar esta demanda se creó en 1966 un Departamento de Inmigración Selectiva que, integrado en el seno de la Dirección de Economía y Empleo del Ministerio de Trabajo, debía «permitir el ingreso de profesionales y mano de obra cualificada que pudiera estimular el desarrollo del país».⁷⁹ Sin embargo, eso no significaba un giro en la política de inmigración. En la reforma de la Ley de Inmigración y Colonización de 1966, el único cambio substancial fue el borrar los tintes racistas de la ley, eliminando la exigencia de que los inmigrantes debían ser de «raza blanca».⁸⁰ A pesar de que el nuevo contexto venezolano reducía las actividades del IEE para con este país a las reagrupaciones familiares, en 1981 un responsable del Instituto estimaba en casi 284.700 los emigrantes asistidos entre 1946 y 1977, a los cuales habría que añadir un 30% más de emigrantes clandestinos, lo cual le llevaba a afirmar que Venezuela era el «único ejemplo de una inmigración masiva a Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial y el único caso también en que los emigrados impactarán a la sociedad receptora de forma profunda, como antes había ocurrido en Argentina, Uruguay y en el Brasil meridional».⁸¹

⁷³ Tronconis de Veracoechea (1986), p. 283.

⁷⁴ Palazón Ferrando (1995b), pp. 315-322. Berglund y Hernández Calimán (1985), p. 47.

⁷⁵ Hernández Borge (1992), p. 646.

⁷⁶ «La colonia española en Venezuela crece en mil trescientos miembros por mes», C.d.E. (21), septiembre de 1961, p. 5.

⁷⁷ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 14 del 16 de enero de 1967, p. 9.

⁷⁸ Hernández Borge (1992), p. 648.

⁷⁹ Palazón Ferrando (1995b), pp. 366-367.

⁸⁰ Tronconis de Veracoechea (1986), p. 293. Torrealba y Suárez y Schloeter (1983), pp. 379-381.

⁸¹ Cabezas Moro (1983), p. 176. El autor era entonces Jefe del Gabinete de Estudios del IEE.

Otros destinos en ultramar

La emigración a otros países de ultramar había venido teniendo un carácter episódico, como en el caso de **Australia**, a donde se dirigieron, hasta 1976, alrededor de 23.000 personas.⁸² El trasfondo de tal corriente era la necesidad de mano de obra de este país, que en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial empezó a acusar el descenso de inmigrantes, procedentes principalmente del Reino Unido. Con el fin de atraer a inmigrantes originarios de otros países, Australia había venido concluyendo acuerdos migratorios con Italia (1951) y con Grecia (1952). A partir de 1955 se iniciaron los primeros intentos de llegar a un acuerdo similar con España, respaldados por la iglesia católica y un grupo de industriales de la caña de azúcar de Queensland satisfechos de la experiencia con unos cortadores procedentes del norte de España.⁸³ La inexistencia de relaciones diplomáticas entre España y Australia explica que fuesen estos grupos y no el Gobierno los que iniciasen estos primeros contactos.

Como resultado de las negociaciones de 1957 se acordó que podían emigrar: a) solteros entre 18 y 35 años, b) casados hasta 35 años sin hijos, y c) familias con padres hasta 45 años. Debido a la escasez del alojamiento ofrecido, los hombres casados tenían que viajar antes que sus familiares. La parte española preseleccionaba a los emigrantes pero la aprobación final competía a los funcionarios australianos. Una vez en Australia, los «emigrantes habían de permanecer dos años en el empleo que les buscara el Gobierno australiano, y devolver el dinero con que los Gobiernos habían contribuido a su viaje si decidían abandonar el país antes. Tras los dos años, se les permitía permanecer indefinidamente en Australia, en el empleo y lugar de residencia que eligiesen. Se garantizaba a estos inmigrantes los mismos salarios, alojamiento, condiciones de trabajo y beneficios sociales que a los trabajadores australianos en la misma ocupación».⁸⁴ Al exigir la parte australiana que los emigrantes fuesen únicamente vascos, las negociaciones se suspendieron durante algún tiempo, quedando el asunto momentáneamente solucionado al establecerse la selección en Madrid y en Bilbao. Al final, el ministro de Trabajo australiano cambió unilateralmente las condiciones: solamente se aceptarían 150 inmigrantes en vez de los 300 acordados, éstos debían ser solteros, marcharían a mediados de 1958, la selección se realizaría únicamente en Bilbao y la contribución australiana al viaje organizado por el CIME sería de 100 dólares en vez de los 85 previamente fijados. El IEE cedió y aceptó. De entre los candidatos la Organización Sindical preseleccionó a un grupo a partir del cual los representantes australianos seleccionaron al grupo definitivo de 159 emigrantes que llegó a Australia en agosto de 1958, en la denominada «Operación Canguro».⁸⁵

Aunque el Acuerdo informal de 1957 era en principio únicamente válido para la primera operación, ambas partes siguieron organizando expediciones que llevarían nombres como «Operación Eucalipto», «Operación Emu», «Operación Karri y «Operación Torres». Los trabajadores de estas expediciones ya no se destinarían únicamente a los trabajos en la zafra, sino también a recoger fruta. En colaboración con la CCEM, estos programas se extendieron a partir de 1960 para abarcar la emigración de mujeres solteras destinadas al trabajo en

⁸² Puyol Antolín (1979), p. 57.

⁸³ García (1999), pp. 4, 10. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 2 del 23 de enero de 1957, p. 5.

⁸⁴ García (1999), p. 13.

⁸⁵ García (1999), p. 16.

el servicio doméstico (la llamada «Operación Marta»)⁸⁶ así como en el marco de la reagrupación familiar.⁸⁷ A partir de 1961 comenzó también la emigración de familias enteras, siendo enviados los trabajadores a la industria siderúrgica. Incluso, desde 1960 la parte australiana empezó a consentir que fuera España la que eligiese de dónde seleccionar a los emigrantes, extendiéndose las regiones de origen más allá del País Vasco.⁸⁸

Satisfechos con el desarrollo de la emigración hacia Australia, el IEE y el Ministerio de Asuntos Exteriores propusieron que se aumentase la cuota anual de salidas a 2.500 personas, pero el Gobierno australiano no dio su consentimiento.⁸⁹ Hubo que esperar a que la inmigración desde Italia y Grecia disminuyese, atraída por los destinos europeos, para que los responsables en Canberra volviesen a interesarse por el acuerdo con España. Pero mientras tanto, pequeños problemas en los centros de recepción, así como malentendidos y quejas de emigrantes, llevaron a Madrid a adoptar una posición de cautela.⁹⁰ A finales de 1962 el entonces ministro de Trabajo Romeo Gorría declaraba en la reunión del Consejo del IEE que: «Hay que tener en cuenta que hay países a los que no interesa nada que vayan nuestros emigrantes, como, por ejemplo, Australia. Hay que poner toda clase de obstáculos porque Australia políticamente no significa nada para nosotros, ya que está al otro extremo del mundo y, consiguientemente, la vinculación del emigrante con la patria se rompe de una manera tremenda.»⁹¹ Pocas semanas después España suspendió unilateralmente y ante el asombro de Australia el programa de emigración asistida.⁹²

En su estudio sobre la emigración asistida a Australia, García demuestra que la causa de los problemas aludidos yacía en la combinación de emigrantes descontentos –como los hay en todas las operaciones migratorias– con «la general disposición de los emigrantes a ocultar su verdadero oficio para pasar las cribas de selección, con la cultura del enchufe y la recomendación del franquismo».⁹³ Estos emigrantes «recomendados» no tenían que demostrar que eran obreros, ejerciendo en realidad muchas veces profesiones de oficina, en seguros, como auxiliares de medicina, delineantes, etc. Al querer obtener los beneficios de una emigración que contaba con una excelente prensa, estos emigrantes se encontraron en algunas ocasiones abocados a realizar trabajos que en España nunca habrían aceptado. Protestaron ante los funcionarios del CIME, ante los responsables de las informaciones sobre Australia, y en algunos casos también ante el propio IEE. La queja repetida del «*nos han engañado*» la expresaron a través de cartas a los periódicos, llegando a oídos de la Administración en Madrid. Además, el vicedónsul español que a falta de relaciones diplomáticas oficiales asumía la responsabilidad de la representación española transmitió a Madrid una imagen unilateral basada únicamente en las posiciones de los que se habían quejado.⁹⁴

⁸⁶ Medina Rodríguez (1999), pp. 66-67. Sólo entre 1960 y 1963 salieron 747 en total. Según García (1999), p. 7, fue la mayor operación no relacionada con emigración familiar en la que la CCEM estuvo envuelta.

⁸⁷ «El 'avión de las novias' ha llegado a Melbourne», C.d.E. (4), abril de 1960, p. 5. «La emigración a Australia», C.d.E. (10), octubre de 1960, p. 5.

⁸⁸ García (1999), p. 19.

⁸⁹ García (1999), p. 18.

⁹⁰ García (1999), p. 20.

⁹¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 8 de 18 de diciembre de 1962, p. 7.

⁹² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 9 de 3 de julio de 1963, p. 1.

⁹³ García (1999), p. 22.

⁹⁴ García (1999), pp. 22-26.

Entre 1958 y 1963 el programa de emigración asistida trasladó a 7.816 emigrantes, sin incluir los que venían dentro del marco de la reagrupación familiar⁹⁵; de este modo, en 1963 vivían casi 10.000 españoles en Australia. En este mismo año, en una entrevista publicada en *Carta de España*, el ministro de Asuntos Exteriores de España dejaba claro que el «Gobierno español, naturalmente, no desea seguir adelante en esta política emigratoria si no con amplísimas garantías que justifiquen esta expatriación de mano de obra española, garantías que no pueden concebirse si no es dentro de unos acuerdos de Gobierno»⁹⁶, haciendo con ello hincapié en la necesidad de entablar relaciones diplomáticas oficiales. No obstante, el flujo de emigración vinculado a la reagrupación familiar siguió existiendo.⁹⁷

Hubo que esperar a julio de 1968 para que se reanudasen las relaciones entre el IEE y Australia y se retomase la emigración asistida de trabajadores.⁹⁸ Sobre este movimiento se decía en el *IV Congreso de la Emigración Española* de 1971 que se había «mantenido durante los tres últimos años en una cuantía totalizada de trescientas familias por año, de profesionales con grado de oficialía y maestría industrial en las ramas del metal, madera y construcción. Al tratarse de familias completas la cifra aproximada de emigración media por año ha sido de unas mil personas, incluida la reagrupación familiar y cartas de llamada.»⁹⁹ El mismo documento sigue informando sobre el reclutamiento para el cual se habían

«designado como zonas [de reclutamiento] las provincias de Madrid, Barcelona y Sevilla a consecuencia de las especialidades industriales solicitadas. La selección se ha llevado a efecto en las mencionadas capitales de provincia con participación de personal médico y técnico designado por la representación del país en Madrid o el servicio de inmigración de Australia. La documentación se ha llevado a efecto siempre por el IEE una vez aceptado el candidato por los seleccionadores, que sólo excepcionalmente han rechazado a los candidatos preseleccionados por nuestras Delegaciones.»¹⁰⁰

Comparada con el caso de Australia, la emigración asistida a **Canadá** fue todavía más episódica. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1956 la media anual de admisiones de españoles en este país fue de 232, llegando la mayoría en los últimos años. Durante esta década Canadá había empezado a buscar más activamente nuevos potenciales para su inmigración, lo que condujo en 1957 al IEE a negociar con el Gobierno canadiense la posibilidad de un acuerdo relativo a la emigración de jóvenes matrimonios.¹⁰¹ Como consecuencia de estas negociaciones nació la operación «Bisonte», primera operación de emigración asistida del IEE. La operación comprendía 112 matrimonios con un total de 267 personas que salieron en mayo de 1957 por vía aérea (también por pri-

⁹⁵ García (1999), p. 2.

⁹⁶ «Entrevista de los ministros de Asuntos Exteriores de Australia y España», C.d.E. (47), noviembre de 1963, p. 5.

⁹⁷ «Emigración a Australia: sesenta españoles partieron el mes pasado, reclamados por sus familias», C.d.E. (65), mayo de 1965, p. 6.

⁹⁸ García (1999), p. 27.

⁹⁹ Instituto Español de Emigración (1972), p. 90.

¹⁰⁰ Instituto Español de Emigración (1972), pp. 90-91. Parece que se impartieron también cursos de preparación ambiental y lingüística para emigrantes con destino a Australia. En las Actas de la reunión del Consejo del IEE consta el número de 303 alumnos en 1973. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 5 del 6 de septiembre de 1974, p. 12.

¹⁰¹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 2 del 23 de enero de 1957, p. 5.

mera vez) y cuyo punto de destino se había fijado en «la provincia de Québec, de población preponderantemente católica y de origen francés» marchando poco después 25 hijos llamados por los anteriores.¹⁰² Poco después salió la operación «Alce» con 101 trabajadores agrícolas de Navarra, Guipúzcoa y Logroño. En este caso se trataba de una legalización de reclutamientos iniciados en 1956 por agentes privados, conjuntamente tramitada por la Dirección General de Asuntos Consulares, el Instituto y la Embajada de Canadá.¹⁰³ Una tercera y última expedición de emigración asistida fue organizada en 1960 por la CCEM, trasladándose en ella 50 mujeres solteras para el trabajo doméstico.¹⁰⁴

No obstante, los españoles emigraron también de forma no asistida a Canadá, y siguieron haciéndolo después de 1960. En 1959 *Carta de España* informaba de la emigración de más de cuatrocientos individuos, en su mayor parte familiares de los ya establecidos.¹⁰⁵ La emigración española de los años siguientes fue un flujo pequeño pero constante, con algunos años de mayor afluencia (como por ejemplo 1966: 1.161, 1967: 1.372 y 1968: 1.367 personas). Muchos de ellos no venían directamente de España sino de países terceros, lo que explica las cifras de 1966-1968, años de cierta crisis en la emigración continental europea. Tras la llegada de la democracia las cifras de emigración espontánea a Canadá decrecieron aún más, alcanzándose cifras insignificantes.¹⁰⁶

La emigración asistida a los EEUU siguió en estos años un curso constante, manteniendo cifras siempre modestas. Dentro del sistema de cuotas para la inmigración establecido por la ley estadounidense, la cuota anual para España quedó establecida en unas 250 personas únicamente.¹⁰⁷ La labor del IEE de cara a EEUU se concentró en la emigración de pastores, sobre todo de pastores vascos, ya que en el oeste de los EEUU existía una tradición de pastores originarios de esta región. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y a falta de pastores suficientes, los ganaderos de esta región habían ofrecido contratos de tres a cinco años y el pago del pasaje. Sin embargo, muchos de estos pastores, una vez pagadas las deudas contraídas, optaron por dejar el campo y buscar trabajo en las ciudades. En 1950, con la «ley de pastores», cambió la legislación de manera que fue posible la entrada de un empleado calificado si el empleador podía comprobar que no había otra persona en los EEUU para hacer este trabajo. Los empleadores de la industria ovejuna mantenían que nadie podía ejercer este trabajo como los vascos, con lo que ofrecieron contratos de tres años renovables. Además, el Gobierno americano permitió que los pastores, una vez terminado su contrato, pudieran solicitar un permiso de residencia permanente.¹⁰⁸

Después de su creación empezaron a llegar al IEE reiteradas solicitudes de la «California Range Association», a las que el Instituto respondió en 1957 con la llamada operación «California». Salieron 137 pastores con –según el IEE– mejores contratos, logrando además el Instituto que la mitad del transporte se efectuara a través de la com-

¹⁰² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, pp. 11-12.

¹⁰³ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 12.

¹⁰⁴ Cazorla y Shubert (1999), p. 1210.

¹⁰⁵ «La inmigración en Canadá en 1959», C.d.E. (2), febrero de 1960, p. 5.

¹⁰⁶ Cazorla y Shubert (1999), p. 1210.

¹⁰⁷ Puyol Antolín (1979), p. 57.

¹⁰⁸ Toticagüena (2005), p. 218.

pañía aérea nacional Iberia.¹⁰⁹ En 1960 la «California Range Association» fundó la «Western Range Association» para poder actuar a nivel nacional. Esta organización negoció con el Gobierno español y estableció una oficina de reclutamiento en las dependencias del Consulado estadounidense en Bilbao.¹¹⁰ Además, ayudó años más tarde a crear una escuela para pastores vascos en Guernica.¹¹¹ En materia de reclutamiento, el IEE consiguió al cabo de unos años que la «Western Range Association» enviase ofertas de trabajo anónimas, obteniendo así más libertad a la hora de elegir la región de procedencia durante las operaciones de preselección de los candidatos.¹¹² Aún así, de las casi 5.500 solicitudes recibidas entre 1957 y 1970 el 95% procedían de las provincias de Navarra y Vizcaya.¹¹³ A lo largo de los años 60 el número de pastores emigrantes asistidos por el IEE y contratados por la «Western Range Association» fue creciendo: si en 1962 fueron contratados 945, en 1966 el número de contratos ascendía a unos 1.200. Estas cifras disminuyeron claramente en los años siguientes, cuando el desarrollo económico de España hizo que cada vez menos pastores tuviesen interés en emigrar, con lo que en 1976 quedaban solamente 106 pastores vascos.¹¹⁴ No es por lo tanto de extrañar que el IEE sometiese este acuerdo de emigración a revisión a comienzos de los 70.¹¹⁵

Además de las operaciones de emigración asistida, la acción del IEE tenía responsabilidades vinculadas a la otra cara del fenómeno migratorio, a saber: el retorno y, especialmente, la ayuda a las repatriaciones. En este contexto, las repatriaciones de **Marruecos** fueron un tema de constante preocupación para los actores del Instituto. Antes de la descolonización de Marruecos en 1956 vivían en todo el territorio (protectorado español, protectorado francés y la zona libre de Tánger) más de 138.000 españoles. El fuerte movimiento migratorio iniciado tras la independencia fue generado por las dificultades económicas y el sentimiento de inseguridad existente entre los españoles asentados en estos territorios.¹¹⁶ El Ministerio de Trabajo, a través del IEE, decidió conceder a estos repatriados ayudas a fondo perdido y en forma de créditos¹¹⁷, permitiendo así que varios miles de familias abandonasen estos territorios. Una nueva orden de 1966, que adaptaba al nuevo régimen general de repatriaciones las regulaciones de años anteriores, se refería en su preámbulo a las 20.000 personas que habían solicitado las ayudas.

Pensando que este flujo había llegado a su fin, el Ministerio de Trabajo dictó en 1970 otra orden que derogaba las disposiciones especiales relativas a los repatriados de Marruecos.¹¹⁸ Al mismo tiempo, el IEE mantenía una posición presupuestaria «para repatriaciones de Marruecos cuya finalidad, aunque fue suprimida en 1970, ha habido que

¹⁰⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 29 de enero de 1958, Anexo: Memoria resumida de actividades de 1957, p. 13.

¹¹⁰ Totoricagüena (2005), pp. 218-219. «El presidente de la Western Range Association, visita al Ministro de Trabajo», C.d.E. (19), julio de 1961, p. 5.

¹¹¹ «Proyecto de creación en Guernica, de una escuela de pastores emigrantes», C.d.E. (39), marzo de 1963, p. 5.

¹¹² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 10 de 19 de diciembre de 1963, p. 5.

¹¹³ Totoricagüena (2005), p. 219.

¹¹⁴ «Pastores vascos en Norteamérica», C.d.E. (28), julio de 1962, p. 5. Totoricagüena (2005), p. 219.

¹¹⁵ Instituto Español de Emigración (1972), p. 90.

¹¹⁶ González Pérez (1994), p. 77; Vilar (1998).

¹¹⁷ «Los trabajadores españoles en Marruecos que deseen repatriarse recibirán ayuda económica del Estado español», C.d.E. (32), agosto de 1962, p. 5.

¹¹⁸ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 19 del 11 de febrero de 1971, p. 6.

continuar manteniendo para algunos casos que todavía quedaban pendientes».¹¹⁹ Para 1973 no se preveían fondos puesto que, «al haber desaparecido las circunstancias especiales que concurrían en los españoles repatriados de Marruecos, éstos pueden encajar perfectamente en las normas que protegen la repatriación de emigrantes en general, porque ya no resultaba congruente mantener un concepto específico para aquéllos.»¹²⁰ Pero sólo unos meses después de esta constatación, la política de la marroquinización de las actividades de producción, de puestos de trabajo y de nacionalización de tierras propiedad de extranjeros en el reino alauí produjo una nueva ola de repatriaciones¹²¹, haciendo necesarios nuevos decretos ya que el IEE calificaba la situación de problema duradero.¹²² En efecto, hasta finales de 1975 fueron repatriadas a España unas 20.000 familias, no entrando pues en estas cifras las familias que habían elegido otro destino, como por ejemplo Francia.¹²³ Otras repatriaciones en las que el IEE desarrolló su «callada labor» fueron Vietnam (1957), Argelia (1962) y Cuba (1966).¹²⁴

¹¹⁹ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 2 del 7 de diciembre de 1971, p. 4.

¹²⁰ MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 3 del 24 de noviembre de 1972, p. 6.

¹²¹ González Pérez (1994), p. 81.

¹²² MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 5 del 6 de septiembre de 1974, pp. 13-14.

¹²³ González Pérez (1994), p. 81.

¹²⁴ «Cinco mil repatriados de Argelia», C.d.E. (31), julio de 1962, p. 5. MTIN-DGCEE, Acta de la reunión del Consejo del IEE, N° 14 del 16 de enero de 1967, pp. 9-10.

11. LAS REPRESENTACIONES DE LA IDENTIDAD ESTATAL Y DE LAS IDENTIDADES SUBESTATALES EN *CARTA DE ESPAÑA*

Luís M. Calvo Salgado
María José Fernández Vicente
Carlos Sanz Díaz¹

La revista *Carta de España* ofrece un buen caso de estudio para el análisis de la evolución de las representaciones de la identidad estatal y de las identidades subestatales, tanto por su cercanía a la administración, concretamente al IEE durante la existencia de este organismo y al Ministerio de Trabajo en años posteriores, como por la larga trayectoria de la publicación desde 1960 hasta hoy.² Al tratarse de una revista dirigida a los emigrantes, las representaciones de la identidad estatal estaban destinadas a reforzar el vínculo de los lectores con su país de origen y se enfrentaban al desafío que el fenómeno migratorio suponía para los imaginarios tradicionales de la identidad española.³ Dentro de esas representaciones se subsumían las identidades subestatales, en especial aquellas que suelen ser reconocidas como especialmente problemáticas para el proyecto nacional español común, como son las de gallegos, vascos y catalanes. En este capítulo abordaremos tanto las representaciones de estas identidades como las de la identidad española en la revista, y en todos los casos prestaremos especial atención a su evolución desde la etapa franquista hasta la democracia.

Las representaciones de la identidad española

Al igual que en otros ámbitos, las representaciones de la identidad española en *Carta de España* durante el período franquista se basaban en la utilización de imágenes y estereotipos del nacionalismo centralista autoritario de la época. Pero a diferencia de la gran mayoría de los transmisores de la conciencia de una pertenencia a la nación española, *Carta de España* debía adaptar el mensaje de la retórica nacionalista conservadora española a las circunstancias de los lectores emigrantes. Para ello la revista recurría a distintos argumentos: la proyección al exterior del mito de la eterna lucha entre España y

¹ La autoría de los respectivos apartados corresponde a Luís M. Calvo Salgado (identidad española y gallega), María José Fernández Vicente (identidad catalana) y Carlos Sanz Díaz (identidad vasca).

² Sobre la elaboración de la revista en sus distintas épocas véase el capítulo siguiente. En este capítulo sólo nos ocuparemos de los períodos de la revista que se corresponden con la época del IEE.

³ Sobre los imaginarios tradicionales de la identidad española véase: Álvarez Junco (2006), pp. 53-72; Esteban de Vega (2006), pp. 73-86; Barrachina (2006), pp. 207-224; Pérez Garzón (2007), pp. 49-73; Andrés Sanz (2007), pp. 291-306; López Facal (2007), pp. 329-350.

anti-España, como enfrentamiento maniqueo entre el Bien y el Mal y defensa de valores antidemocráticos; la difusión entre los emigrantes del orgullo nacional derivado de los logros del desarrollismo, que según la propaganda gubernamental era un logro del régimen; la defensa de los valores religiosos del catolicismo como señal identitaria frente a otras confesiones y frente al ateísmo o el agnosticismo; y finalmente, el recurso al imaginario nacionalista español de naturaleza histórica en el que, por ejemplo, «el inglés» o «el francés» eran percibidos como «el otro».

El mito de la lucha entre España y anti-España había sido una de las justificaciones de la Guerra Civil y ya entonces se había subrayado la dimensión internacional de este enfrentamiento, en el que el «enemigo» había contado con el apoyo del comunismo internacional.⁴ En los años sesenta, el lenguaje fundacional del régimen no desapareció sino que fue integrando nuevos conceptos como el término «paz», sobre todo con motivo de la celebración de los «XXV años de paz» en 1964.⁵ Franco insistió sobre todo, aún así, hasta el final de la dictadura en la dicotomía maniquea de oposición entre el Bien y el Mal, entre España y anti-España.⁶ La evolución de este tipo de argumentación y esta característica mezcla de conceptos de distintas épocas se encuentra en *Carta de España* desde su fundación hasta 1975, con una mayor insistencia en sus aspectos más combativos en los momentos en los que el régimen franquista recibía más críticas en la prensa internacional. Así, en mayo de 1962 se acusaba de un trato injusto y manipulador a la prensa de otros países diciendo que: «cierta prensa extranjera se enrabieta por decir que España está sacudida por una oleada de huelgas, vosotros sabéis, bien al contrario, por las cartas de la familia, que España está en paz y en orden, creciendo y espigando, como algo que se promete hermoso y granado [...]. Es otra muestra de la conjura antiespañola, de la que tantas y tantas pruebas conocemos en estos últimos años.»⁷ La revista se veía a sí misma como una humilde publicación que sus lectores apreciaban especialmente por su defensa de España frente al silenciamiento de los logros franquistas y frente a los ataques de la prensa de los países de acogida:

«En efecto, amigos: se dan dos circunstancias que coinciden con el hecho de que ustedes no estén debidamente informados de lo que realmente ocurre en su Patria: de una parte, el premeditado silencio de una Prensa pagada, y de otra, la falta de publicidad de nuestra humilde revista. No podemos –ni pretendemos– divulgar nuestra propia existencia por otros medios que no sean los de sus propias páginas y los espontáneos y generosos de muchos de ustedes. No podemos, naturalmente, oponer medio alguno al poder de los partidos políticos que –ellos sabrán por qué– siguen aferrados a una posición antiespañola bajo el pretexto de nuestro manoseado «fascismo». Pretexto que a ellos mismos se les cae de las manos, porque todos saben que muchos de estos enemigos nuestros están empeñados en una trágica lucha –de momento «fría»– contra el comunismo, y si la España de hoy, que ellos llaman fascista, no hubiese surgido de aquel 18 de Julio, en ella imperaría hoy el más drástico y el más peligroso de los Gobiernos comunistas, cuyo triunfo ellos se empeñan en rechazar.

Ni somos comunistas, ni fascistas, gracias a Dios. Somos españoles, simplemente; y serlo, por lo visto, es ya algo que no les va a determinados países y determinados grupos.»⁸

De este modo, la revista defendía una vez más una identidad española caracterizada por sus valores antidemocráticos y combatía las repercusiones políticas de lo que

⁴ Márquez (2006), pp. 63-106; Bernecker y Brinkmann (2006), pp. 144-150.

⁵ Sánchez-Biosca (2007), pp. 98-104.

⁶ Balfour y Quiroga (2007), pp. 78-79.

⁷ «Carta al lector», C.d.E. (30), junio de 1962, p. 3.

⁸ «Carta al lector», C.d.E. (66), junio de 1965, p. 3.

el franquismo bautizó como el «contubernio de Múnich», la reunión del IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en la capital bávara del 5 al 8 de junio de 1962, y en la que participaron representantes de la oposición interior, del exilio de derechas y de la izquierda socialista.⁹ Frente al diálogo allí propugnado, *Carta de España* defendía, siguiendo las consignas del gobierno, los logros de los «XXV años de paz» en los números del año 1964 y continuaba, en años posteriores, combinando las estrategias retóricas destinadas a atacar a los vencidos de la Guerra Civil y a defender la «paz», por un lado, con la descalificación de la prensa extranjera contraria al franquismo, por otro.

Partiendo de una concepción del desarrollo muy extendida a nivel internacional en los años sesenta, las informaciones sobre los datos macroeconómicos y las noticias de los progresos en el ámbito de la industrialización permitían silenciar la precariedad de los ingresos de amplias capas de la población a pesar de las políticas de liberalización económica. *Carta de España* repetía una y otra vez que España mejoraba constantemente gracias a los logros del régimen y difundía un sentimiento de orgullo nacional entre los emigrantes fundamentado en el desarrollo económico, sugiriendo con ello que la situación les permitiría retornar más tarde o más temprano. Los lectores encontraban artículos sobre pantanos, fábricas y polos de desarrollo, pero comprobaban con su experiencia que España no tenía mucho que ofrecerles en el plano laboral. Un ejemplo que resume esta retórica del patriotismo desarrollista lo ofrecía el número de agosto de 1962 tras un cambio de gobierno:

«España, lo hemos dicho en ocasiones anteriores, ha dado un estirón impresionante. Está ahora el pueblo español empeñado en una etapa de desarrollo y de crecimiento económico porque no se conforma con lo mucho que ha alcanzado y sabe que puede y debe aspirar a más. Se han echado las bases que permitirán la edificación de una Patria armoniosa, con una multiplicada población universitaria, con unos bienes igualmente y con un nivel de vida como no hubieran soñado los abuelos más pudientes de hace algunos años. [...]

Y en ésas estamos. Con renovada fe. La España que tienes en tu memoria y en tus desvelos sigue, crece y empuja. Si la vieras, no la conocerías. De verdad.»¹⁰

La dimensión religiosa de la identidad española era presentada como algo indiscutible.¹¹ El pueblo español se sentía católico y lo expresaba en su vida cotidiana de las formas más diversas. La «naturaleza» católica de España se percibía, por ejemplo, cuando los emigrantes volvían a sus pueblos y se reencontraban, emocionados, con las tradiciones religiosas de sus lugares de origen.¹² La afirmación del catolicismo como elemento identitario se reforzaba con motivo de actividades religiosas organizadas por el IEE para los emigrantes españoles, como la peregrinación a Roma que llevó en 1965 a trescientos españoles residentes en Europa «a visitar al Papa Pablo VI»: «Si alguien dijo un día que España había dejado de ser católica, si todavía alguien pensara que ello podía estar en trance de ser verdad, he aquí un nuevo botón de muestra de que España lleva el catolicismo tan arraigado, tan íntimamente formando parte de su propia historia y de su propia vida que no puede concebirse el concepto de España sin el aditamento de su condición esencialmente católica. ¿Hay mejor prueba que ésta, la que han ofrecido tres centenares

⁹ Sánchez-Biosca (2007), pp. 99-100.

¹⁰ «Carta al lector», C.d.E. (32), agosto de 1962, p. 3.

¹¹ Sobre el catolicismo franquista véase Botti (2008), pp. 149-194.

¹² «Carta al lector», C.d.E. (106), octubre de 1968, p. 3.

de compatriotas procedentes de los más humildes estratos sociales de España?»¹³ Y en las fiestas religiosas que se repetían cada año, como la Navidad o los Reyes Magos, la revista lanzaba mensajes religiosos con una connotación identitaria, tratando de fomentar la vuelta a casa en esas fechas y de reavivar los sentimientos de nostalgia y patriotismo:

«Pero son más, muchos más, los que en Europa –y, sobre todo, en América y Australia– verán unas Navidades extrañas, en ambientes distintos, en forzosa soledad, en anónimo dolor y en reprimida «morriña». Para éstos, para vosotros los que no oiréis villancicos castellanos o andaluces, los que no asistiréis a una misa española de medianoche y no hagáis cola ante un belén más o menos artístico, van estas líneas de emocionado recuerdo, con nuestra promesa de que nos sentiremos más unidos a vosotros y más obligados a iniciar las tareas del año nuevo consagrando lo mejor de nuestros esfuerzos en provecho del emigrante español.»¹⁴

Finalmente, el recurso al imaginario nacionalista español basado en los enfrentamientos históricos con otros estados europeos era puntual, pero no por ello dejaba de contribuir a la construcción de la imagen del «francés» o del «inglés» como un «otro» opuesto a la identidad española. Si el 2 de mayo se reavivaban los mitos decimonónicos del pueblo en armas contra el invasor napoleónico¹⁵, el tema que mayor fervor patriótico producía era la cuestión de Gibraltar. Toda la «Carta al lector» del número de enero de 1966 estaba dedicada a la reivindicación de la españolidad de la colonia británica y reproducía hacia el final el «Himno de Gibraltar» que designaba el Peñón como la «Punta amada de todo español», localizando el surgimiento de la música y la letra en «los alrededores de Leningrado» en 1942, en una trinchera helada, donde dos españoles miembros de la División Azul luchaban contra las tropas soviéticas.¹⁶

Durante la transición, *Carta de España* participó en la reinención de España como país democrático, moderno y descentralizado.¹⁷ Se informaba, paso a paso, de los avances logrados en el terreno de la democratización de las estructuras políticas, y particularmente de las instituciones relacionadas con la emigración como el IEE. Al presentar el país como una nación dinámica, pluralista y capaz de evitar enfrentamientos fratricidas, se redefinía la identidad española y se la asociaba a representaciones más complejas y, en parte, contradictorias. El uso de la identificación con Europa en la reformulación de la identidad española planteaba problemas relativos a la defensa de los intereses de los emigrantes y alteraba las imágenes de la emigración española en los países comunitarios. La crisis económica de aquellos años imponía, por otro lado, límites claros a la retórica triunfalista sobre la nueva identidad estatal.

Con motivo del XX aniversario de la creación de la revista, se tituló el número «España peregrina», prescindiendo, a pesar de la elección del término, de connotaciones religiosas. En el editorial se reflexionaba sobre la historia de *Carta de España* y de la emigración española recurriendo a las imágenes de España y de la emigración que se difundían en la publicación:

«La razón por la que hemos elegido el título ESPAÑA PEREGRINA responde a imperativos que nos apresuramos a explicar, pues no ha sido cosa fácil pronunciarse el respecto. Existe, en

¹³ «Peregrinación a Roma», C.d.E. (Suplemento al número 68), agosto de 1965, p. 5.

¹⁴ «Carta al lector», C.d.E. (72), diciembre de 1965, p. 3.

¹⁵ «Carta al lector», C.d.E. (42), junio de 1963, p. 3.

¹⁶ «Carta al lector», C.d.E. (73), enero de 1966, p. 3.

¹⁷ Sobre la reinención de España en la transición como país democrático véase Balfour y Quiroga (2007), pp. 88-229. Sobre las representaciones de la identidad española durante la República véase Holguín (2002).

nuestra opinión, una doble vertiente del fenómeno emigratorio, por más que pueden apuntarse otras: aquella emigración que se deriva de la transferencia de fuerza de trabajo, expresando las dificultades de una economía, y aquella resultante del drama de una contienda civil como la padecida por nuestro país. Hay, además, un contingente nada despreciable de españoles que se afincaron en el extranjero en busca de las condiciones necesarias para la promoción y el desarrollo de su talento, consiguiendo un reconocido prestigio y a los que debemos la satisfacción de identificar como conciudadanos. Estas Españas son las que aparecen repetidamente en nuestra revista. Así, pues, ESPAÑA PEREGRINA no es subterfugio con el que eludir ninguna realidad, sino el genérico que engloba esta, si quieren, tridimensionalidad de ausencias. [...] Esa doble España, ya aludida, de trabajadores e intelectuales cuenta con un numeroso contingente de españoles asentados en América, profundamente enraizados en aquella cultura común, que son permanentes embajadores del solar que les vio nacer.»¹⁸

Las dos Españas en el extranjero ya no eran España y anti-España, sino una España con limitada y otra con alta cualificación profesional y laboral, lo que remitía a una visión estratificada de la sociedad y no de separación de proyectos ideológicos. Aún así, se mantenía la argumentación tendente a considerar el retorno a España como la única perspectiva de futuro plenamente justificable. Se hablaba de la «dolorosa realidad de la emigración» para a continuación lamentar las dificultades que se planteaban para el retorno: «Nadie, en consecuencia, puede sustraerse a la desazón producida por una España ausente que, además, atraviesa momentos difíciles en el marco de una crisis que obliga a un retorno en precarias condiciones o llena de inquietud para quienes trabajan en Europa.»¹⁹

Años más tarde, en 1984, en la revista se comenzaba a percibir la erosión del ideal de la identidad española de los emigrantes como factor determinante para la decisión del retorno. La preeminencia de una identidad española exclusiva o hegemónica empezaba a dejar paso a la proyección de una identidad española compatible con la europea, construyendo imágenes de «integración» del emigrante en el país de acogida y prescindiendo del retorno como objetivo fundamental. Las relaciones internacionales y, en particular, el esfuerzo negociador del gobierno por integrar a España en el Mercado Común europeo afectaba a la redefinición de la identidad española que se transmitía a los emigrantes en *Carta de España*. La revista daba cabida a las reivindicaciones de las asociaciones de emigrantes españoles en países de la Comunidad Económica Europea que exigían más derechos, en particular, modalidades de reagrupación familiar no subordinadas a las condiciones de trabajo ni a la duración del tiempo de trabajo del emigrante en el país de acogida. Se decía ya en el título que «los emigrantes también son Europa», pero al mismo tiempo se reconocía la necesidad de luchar contra la xenofobia y el racismo en los países europeos, lo cual evidenciaba la distancia existente entre las percepciones identitarias existentes entre los europeos que residían en sus propios países y los inmigrados.²⁰ En las páginas de opinión se podían leer artículos que favorecían las tesis de la integración en los países de acogida. El sociólogo Carlos Lozares diferenciaba entre asimilación, integración y marginación, para afirmar la necesidad de políticas de integración en los países europeos: «La pretendida conservación de la identidad social es ilusoria en cuanto que esta identidad es vivida fijada en el tiempo o en un dualismo insostenible. Ello no es sólo consecuencia de la política del país de residencia –factor determinante– sino también del país de origen, manteniendo la administración estructuras cerradas paralelas y sin di-

¹⁸ «XX aniversario de Carta de España», C.d.E. (152), diciembre de 1980, p. 3. Las mayúsculas aparecen en el original.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ «Los emigrantes también son Europa», C.d.E. (296), agosto de 1984, p. 47.

namismo integrador».²¹ Este tipo de opiniones favorables a la integración deben ser situadas en el contexto de la reorientación de la política emigratoria del Ministerio de Trabajo en 1984 y de las noticias sobre el incierto futuro del IEE que publicaba la revista. El cambio de los parámetros de identificación de los emigrantes en *Carta de España*, con una mayor identificación europeísta, por un lado, o con una proyección más fuerte de las identidades subestatales, por otro, coincidía con los procesos políticos de negociación de la integración en la CEE y de cesión de competencias en materia de emigración a las comunidades autónomas.

En relación con estos nuevos parámetros de identificación hay que señalar que a principios de los años ochenta los gobiernos democráticos comenzaron a tomar medidas legislativas que reflejaban la realidad de las identidades duales o múltiples de la población emigrada. El 13 de julio de 1982 se aprobó en el Parlamento la Ley de Reforma de los artículos 17 y 26 del Código Civil, a la que en la revista se denominaba «ley de doble nacionalidad», pero que no llegó a ser aplicada en la práctica hasta que en 1983 el Ministerio de Justicia encargó a la Dirección General de Registros y Notariado «la redacción de una instrucción específica que regulase la aplicación de la ley.»²² El artículo dedicado a informar sobre la aplicación de la novedad legislativa insistía en la importancia de conservar la nacionalidad española y de la posibilidad de «garantizar su nacionalidad a los compatriotas que, por unas u otras razones, han debido adoptar una nacionalidad diferente.»²³ Para ilustrar los problemas de la doble nacionalidad derivados de la actitud de los países de residencia con legislaciones restrictivas se narraba el caso de un futbolista español afincado en Bélgica, Lozano:

«En Bélgica, la naturalización de un extranjero supone una verdadera carrera de obstáculos. Mientras la demagogia de los políticos insiste en el derecho de cualquier extranjero a nacionalizarse belga, el Parlamento tiene congelado un proyecto de ley que simplifica el procedimiento de naturalización. El caso del futbolista español Lozano muestra cómo, cuando no existe voluntad de conceder la nacionalización, es el que rechaza tal solicitud. Así, uno de los mejores jugadores de fútbol alineado en equipos belgas, no pudo integrarse en la selección porque, pura y simplemente, era considerado como extranjero.»²⁴

La historia de Lozano se convirtió en *Carta de España* en un modelo de tratamiento de las dos variantes de la política migratoria: el español retornado, tras su fichaje por el Real Madrid, que se sentía «español por los cuatro costados», o el español deseoso de integrarse en un país europeo, pero al que el Parlamento belga no había concedido la naturalización.²⁵

Las representaciones de la identidad gallega

Durante el franquismo, las representaciones de la identidad gallega que transmitía *Carta de España* se subordinaban claramente a las de la identidad española. Sólo con la llegada de la transición se transformó la percepción de la identidad estatal y de las su-

²¹ Lozares, Carlos: «La emigración en la encrucijada», C.d.E. (298), octubre de 1984, p. 39.

²² Monasor, Pablo L.: «Los emigrantes seguirán siendo españoles», C.d.E. (283), junio de 1983, p. 13.

²³ Ibidem.

²⁴ Monasor, Pablo L.: «Los emigrantes seguirán siendo españoles», C.d.E. (283), junio de 1983, p. 15.

²⁵ Portero, Begoña: «Me siento español por los cuatro costados», C.d.E. (287), noviembre de 1983, pp. 26-29.

bestatales, entre ellas la gallega. Las imágenes y estereotipos de Galicia que difundía la revista hasta 1975 giraban en torno a distintos tópicos: el paisaje y el carácter de los gallegos, como refuerzo de los estereotipos de la identidad nacional española y como forma de promoción turística; la visión de Galicia como tierra de emigrantes por excelencia y región pobre y rural que se beneficiaba de la política desarrollista del gobierno central; la dimensión religiosa que le otorgaba a Galicia la peregrinación a Santiago de Compostela, y que adquiría una connotación relacionada con la política migratoria en la medida en que se asociaba a Galicia con la celebración de los Congresos de la Emigración o se organizaban peregrinaciones jacobinas por parte del IEE en años santos; finalmente, la representación de Galicia como tierra de origen y lugar de reposo veraniego de Franco.

En enero de 1966 la portada de la revista reproducía la fotografía de un pequeño puerto pesquero con lanchas y hórreos, una imagen que se acompañaba de la siguiente aclaración en la rúbrica «Nuestra portada»: «No importa a qué rincón de Galicia corresponde la bella estampa que realza la portada de este número de nuestra revista. Galicia es toda igual, dentro de su inacabable serie de sorpresas que se ofrecen al viajero en cada recodo de la carretera, en cada «cambio de rasante», como se dice en términos del Código de Circulación. El mar, el bosque, la campiña, el hórreo... Todos son elementos a cual más bellos para que el artista o el objetivo de la cámara fotográfica capten por doquier bellezas como la de nuestra portada de hoy.»²⁶ La fotografía era un ejemplo más de las imágenes turísticas que ocuparon las portadas de *Carta de España* entre 1960 y 1967, y en las que se daba cabida a todas las regiones, estableciendo lo que los promotores estatales entendían como lugares atractivos o agradables para los turistas. Para *Carta de España* se escogían estas mismas imágenes representativas y con los comentarios se articulaban ideas patrióticas que convertían los paisajes en encarnaciones de los valores considerados positivos y vinculados a la identidad nacional española en sus variantes regionales. Se mostraba así un país privilegiado por la naturaleza y armónico desde el punto de vista social.

Galicia era presentada en la revista en muchas ocasiones como la tierra de emigración por excelencia. En esta imagen confluían tanto las representaciones de Galicia como las de sus colectividades en el extranjero, en especial las que contaban con una larga tradición de asociacionismo en países hispanoamericanos. La identidad gallega transmitida por *Carta de España* participaba, por un lado, de las imágenes difundidas sobre Galicia desde los medios de comunicación de la prensa del Movimiento de los que se hacía eco la revista, como para el resto de las regiones, en su apartado dedicado a las noticias regionales, y, por otro lado, de las abundantes noticias sobre actividades de centros gallegos en los países de acogida. Normalmente, se evitaba cualquier alusión a enfrentamientos políticos o identitarios, pero resulta especialmente revelador ver qué tratamiento se daba a las situaciones conflictivas en la publicación. En una réplica a «El Correo de Galicia», de Buenos Aires, publicada en diciembre de 1965 y escrita en nombre de *Carta de España* de manera anónima, se hacía alusión a artículos publicados en la publicación bonaerense en los que se criticaba la falta de utilidad de los «Cursos de Preparación Ambiental y Social de Emigrantes» financiados con el Fondo Nacional de Protección al Trabajo «que se nutre del impuesto sobre transmisión de valores mobiliarios. No es, pues, dinero del pue-

²⁶ «Nuestra portada», C.d.E. (73), enero de 1966, p. 3. Sobre la ilustración fotográfica de la revista véase el capítulo siguiente.

blo, sino dinero para el pueblo». Pero sobre todo, la réplica se refería a las críticas vertidas contra el Congreso de la Emigración gallega:

«No puede sorprendernos la parcialidad y mala intención de los comentarios sobre el reciente Congreso de la Emigración Gallega.

Podía el comentarista de «El Correo de Galicia» sacar al menos la consecuencia de que el Congreso discurrió en un ambiente de total libertad de expresión, a juzgar por la claridad de las conclusiones del mismo. Pero reconocer incluso eso hubiera sido demasiado, como lo hubiera sido hablar de que por primera vez desde 1725, en que oficialmente constan datos de emigraciones gallegas, el Gobierno se ha planteado estos años con realismo y crudeza los problemas de Galicia. Lesa traición a inconfesables intereses sería el comentar los Polos de Promoción de Vigo y La Coruña, que comprenden una inversión de veintidós mil millones de pesetas en nuevas industrias, con treinta mil nuevos puestos de trabajo, y las innumerables realizaciones en carreteras y obras públicas, en escuelas, talleres, en el innegable impulso de las capitales y los pueblos gallegos.

Silencia igualmente el articulista que con ocasión del Congreso de Emigración se habló en gallego hasta por los codos; que hubo misa y sermón en gallego; que se habló en gallego en la Catedral de Santiago, en la Universidad, en la casa de la inolvidable Rosalía.

Podía haber escrito, aunque fuera para disimular su parcialidad, alguna cosilla favorable, pero ya sabemos que no se puede pedir a determinadas gentecillas ni un remedo de verdad.

Queremos decir a estos redactores de «El Correo de Galicia» que estamos plenamente conscientes de nuestros problemas regionales y nacionales, muchos de ellos originados y consentidos por estos que ahora gritan, censuran y vituperan desde fuera. Problemas agravados por la actitud negativa, cobarde y traicionera de los que se unen a los enemigos de la Patria y sus regiones, que impiden y dificultan su desarrollo.»²⁷

La imagen de Galicia como región pobre, pero especialmente beneficiada por la política desarrollista de los gobiernos franquistas se empleaba para legitimar el régimen dictatorial frente a las críticas de los disconformes, en sintonía con la utilización del progreso económico como legitimación del régimen en toda España a partir de finales de los años cincuenta, un argumento destinado a ir complementando y sustituyendo progresivamente al de la victoria en la Guerra Civil. No se hacía alusión explícita a las fuerzas republicanas del exilio, pero se hacían referencias indirectamente a los mitos de los vencedores sobre la Guerra Civil y al franquismo como régimen de la paz y del progreso. En ocasiones, sin embargo, las alusiones a la oposición republicana asentada en centros gallegos resultaban más explícita:

«El Centro Gallego de Buenos Aires es la entidad española más importante de cuantas existen en la República Argentina; basta decir que el número de sus socios es de unos ciento diez mil y que su larga existencia se ha caracterizado siempre por su estrecha unidad y armonía reinante entre sus miembros, por la acrisolada honradez de sus directivos y por la competencia de quienes siempre rigieron sus sinos. No obstante, el Centro Gallego venía arrastrando el lastre negativo de una actitud manifiestamente enfrentada a la España salida de nuestra pasada contienda civil; amparados en su condición de centro representativo de una región española, desarrollan sus actividades bajo la presidencia de la enseña de Galicia sin que jamás los colores rojo y gualda de la bandera nacional apareciese en sus salas y en sus salones.

Todo ha cambiado ahora: unas elecciones celebradas muy recientemente han dado el triunfo a la candidatura que encabezaba un español ilustre, don Ramón Mourente [...]

El nuevo presidente del Centro Gallego ha expuesto a los periodistas un esbozo de lo que constituirán las tareas inmediatas de la nueva Junta Directiva [...]. «Yo veo en este triunfo de España, el derrumbamiento de todo el andamiaje de resentimiento y de odios que nos dividían y nos enfrentaban. Nuestra misión, desde hoy, ha de ser unirnos más y enaltecer España.»²⁸

²⁷ «Réplica a «El Correo de Galicia» de Buenos Aires», C.d.E. (72), diciembre de 1965, s.p.

²⁸ «El Centro Gallego de Buenos Aires elige nueva junta directiva», C.d.E. (84), diciembre de 1966, p. 5.

La lengua gallega, como la catalana o la vasca, ocupó tímidamente hacia finales de los sesenta espacios antes completamente vedados, pero aún entonces se subrayaba su valor social relativo y subordinado a la lengua castellana, tratando de presentarla siempre como inferior en el plano simbólico y evitando su identificación con las reivindicaciones de carácter político. La «Carta del Director» de septiembre de 1970 se refería a la carta de un emigrante español en Buenos Aires, «alarmado por el hecho de haber escuchado discos cantados en catalán, así como la celebración de misas y otras ceremonias religiosas en idioma o dialecto propio de las diversas regiones españolas». El director de la revista tranquilizaba al autor de la carta diciéndole: «El problema que plantea nuestro lector comunicante es posible que, visto a distancia y lejos también de su entorno, parezca grave y alarmante. No es así. No cabe duda que en regiones tan singulares y caracterizadas como puedan ser Cataluña, Provincias Vascongadas y Galicia, el conocimiento y el uso del idioma autóctono pueda ser fruto fecundo para un futuro brillante por lo que se refiera a su cultura, pero no es menos cierto que jamás podrán desplazar al idioma español, ni ahora ni nunca.»²⁹

La dimensión religiosa de la identidad gallega asociada a la peregrinación a Santiago de Compostela era la versión regional de la afirmación del catolicismo como elemento fundamental de la identidad nacional española. En consonancia con la política de promoción de las peregrinaciones a Santiago (no a pie, sino con modernos medios de transporte) en los años santos de la década de los sesenta llevada a cabo por el Ministerio de Información y Turismo, *Carta de España* recogía y propagaba iniciativas del IEE tendentes a patrocinar este tipo de peregrinaciones entre los emigrantes españoles. En el año santo de 1965, un reportaje titulado «Peregrinación a Santiago de Compostela» relataba el viaje de treinta emigrantes españoles residentes en Alemania, Francia, Suiza, Bélgica y Luxemburgo.³⁰ La peregrinación estaba patrocinada por el IEE y por Radio Nacional de España, lo que garantizaba la difusión de la noticia más allá del círculo de lectores de la revista.

Finalmente, Galicia era representada como el lugar de origen y de reposo de Franco, que en verano acudía al Pazo de Meirás, cercano a A Coruña, ciudad en la que se celebraban en esa época del año reuniones del gobierno. Un comentario sobre la portada con la imagen de la dársena y las fachadas con galerías de cristal del puerto coruñés relataba:

«La Coruña ha sido durante un mes la capital de España. En ella ha residido el Jefe del Estado y allí acudieron todos los Ministros para celebrar un Consejo, en que se adoptaron importantes acuerdos. Pero, además, La Coruña es, año tras año, lugar de preferente atracción para los españoles del interior cuando pueden y quieren disfrutar unas vacaciones tranquilas, en un ambiente de simpatía especial, de acogedora hospitalidad. Como Galicia entera, La Coruña es, sobre todo, hospitalaria y acogedora.

En la fotografía, una estampa bien conocida por viejos y nuevos: Los Cantones, frente al mar, en cuyas vidrieras se refleja la silueta del barco que se aleja rumbo a las Américas, llevando al emigrante gallego cargado de ilusiones y de morriña.»³¹

Durante la transición, las representaciones de la identidad gallega transmitidas por *Carta de España* evolucionaron claramente en concordancia con las transformaciones

²⁹ «Carta del Director», C.d.E. (129), septiembre de 1970, p. 1.

³⁰ «Peregrinación a Santiago de Compostela», C.d.E. (Suplemento al número 8), agosto de 1985, p. 15.

³¹ «Nuestra portada», C.d.E. (81), septiembre de 1966, p. 3.

de la representación simbólica del estado de las autonomías.³² Los instrumentos semánticos y los símbolos empleados en la presentación de la Galicia de esta etapa eran variados: la historia, y en particular la etapa de la II República, servían para justificar su carácter de nacionalidad histórica que la colocaba, con matices, al mismo nivel que Cataluña y el País Vasco; la visión de Galicia como tierra de emigrantes persistía, pero precisando las características de su pobreza económica y subrayando el papel del exilio gallego encarnado en la figura de Castelao; la dimensión religiosa del Camino de Santiago se fue diluyendo progresivamente en su función turística; y los políticos de la Galicia pre-autonómica y autónoma pasaron a representar a la sociedad gallega frente al poder central del estado.

En febrero de 1978, la revista dedicaba un artículo a «las autonomías». Se estaba discutiendo aún el borrador de la Constitución y se daba lo que el autor denominaba una «explosión de sentimientos autonómicos en buena parte de España». Comenzaban a establecerse gobiernos provisionales y en el caso de Galicia se afirmaba que el rango de «la tercera nacionalidad histórica» se justificaba con la historia más que con el presente: «Sin un sentimiento autonomista tan fuertemente expresado como en Cataluña y el País Vasco, los casi tres millones de habitantes de Galicia van a enlazar así con un añorado estatuto de autonomía concedido por la II República, pero que nunca llegó a aplicarse.»³³ Sin explicar que el estatuto de 1936 había sido aprobado en referéndum, pero no puesto en práctica a causa del estallido de la guerra civil, se hablaba de que el gobierno español proyectaba un real decreto ley «por el cual se concedería a Galicia su autonomía», haciendo hincapié en la buena voluntad gubernativa más que en la demanda popular. Aún así, se añadía que diversas manifestaciones en diciembre de 1977 habían exigido el estatuto de autonomía: «trescientas cincuenta mil personas en Vigo, doscientas mil en La Coruña. Ante las banderas blanca y azul [sic] el senador independiente Valentín Paz Andrade expresó ante fuertes aplausos los pensamientos de muchos gallegos: «Acaba de morir la leyenda, dijo, de la tierra muerta, sometida y sin conciencia. El pueblo de Galicia demostró que debe salir a la calle y retomar sus derechos.»³⁴

Carta de España seguía difundiendo la imagen de Galicia como tierra de emigración. La percepción de las colectividades gallegas en el extranjero se adaptaba también a los nuevos tiempos en el ámbito identitario. Así, en un artículo del historiador José Antonio Durán sobre los orígenes de la prensa de la emigración entre los gallegos asentados en Cuba a finales del XIX, el autor describía el movimiento asociativo gallego en la isla y se centraba en las sociedades de beneficencia diciendo: «Nos parece indudable, sin embargo, que esa lógica defensiva, aglutinadora, de los emigrantes originarios de determinadas latitudes, implica la conciencia más o menos patente de un nosotros (señal diferenciadora de Galicia como país expulsivo, emigrante, como continente de un pueblo y de unas gentes igualadas, cuando menos, por el «destino»».³⁵

³² Sobre el estado de las autonomías y las nuevas identidades subestatales véase: Sepúlveda (1996), pp. 409-443; Ysás (1998), pp. 59-76; Schrijver (2006), pp. 81-118. Sobre las representaciones de la identidad gallega y el nacionalismo gallego véase: Cabrera Varela (1992); Beramendi y Núñez-Seixas (1995); Medeiros (2006), pp. 1-244.

³³ Baeza, Pedro: «Las autonomías», C.d.E. (218), febrero de 1978, p. 38.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Durán, José Antonio: «La primera prensa de la emigración», C.d.E. (259), julio de 1981, p. 38.

En un amplio reportaje dedicado a esta comunidad autónoma en octubre de 1981, se informaba de la situación política y de la historia gallega, haciendo especial referencia al estatuto de autonomía aprobado en referéndum el 20 de diciembre de 1980. No se daba una imagen de Galicia como comunidad pobre, sino «equilibrada» teniendo en cuenta su población, «que no llega a los tres millones de habitantes» y su extensión «menos de 30.000 kilómetros cuadrados» y añadiendo que era «la séptima región en cuanto a su potencia económica».³⁶ La figura de Castelao ilustraba, entre otras imágenes el artículo como la de Rosalía de Castro³⁷, en su función de icono del exilio gallego, algo que se repite en otros artículos de aquellos años.³⁸

El Camino de Santiago fue objeto de reportajes en los años santos de 1976 y 1982. Tanto en uno como en otro primaba el sentido de la promoción turística sobre cualquier aspecto específicamente religioso. En 1976 casi todo el texto se dedicaba a presentar la ciudad compostelana como destino turístico privilegiado, y sólo al final se recordaban las peregrinaciones: «Después de un paréntesis de varios siglos de olvido, en las últimas décadas se han vuelto a desarrollar las peregrinaciones esta vez con un cierto carácter turístico».³⁹ En el 1982 el Camino era ya el tema central, y la visión turística se aplicaba incluso al pasado para explicar el presente: «Fue la primera ruta turística de Occidente, cuando echarse a los caminos era jugarse la vida».⁴⁰

Los políticos de la autonomía se presentaban como defensores de los derechos de los gallegos, tanto de los residentes en Galicia como de los emigrantes.⁴¹ En los años sucesivos, los «conselleiros» de la Xunta y los representantes de los centros gallegos exigían competencias en materia de emigración que fueron consiguiendo en parte poco a poco. Para ello utilizaban a veces la dialéctica del enfrentamiento de intereses entre el gobierno autonómico y el central, como, por ejemplo, ante los rumores de supresión del IEE: «siendo la más importante [de las conclusiones de un congreso de asociaciones gallegas] la reivindicación de las transferencias de emigración «ante una eventual desaparición del IEE», ya que, según los congresistas, de los 9000 millones de pesetas dedicados al capítulo de emigración en los presupuestos del Estado, «como mínimo 3000 millones corresponderían a Galicia.»»⁴²

Las representaciones de la identidad catalana en Carta de España

De modo parecido a como ocurría con la identidad gallega, durante la etapa franquista la publicación *Carta de España* se encargó de hacer llegar al lector emigrante una imagen de la identidad catalana completamente subordinada a la española. Una imagen que, tal y como se analizará a continuación, se puso al servicio de los propios intereses de un Régimen en plena fase de desarrollo económico y modernización.

³⁶ Regalado, Antonio: «Galicia», C.d.E. (262), octubre de 1981, p. 44.

³⁷ Regalado, Antonio: «Galicia», C.d.E. (262), octubre de 1981, p. 43.

³⁸ «Volvió Castelao», C.d.E. (296), agosto de 1984, p. 60; «Castelao emigrante», C.d.E. (297), septiembre de 1984, p. 40-43.

³⁹ Enrique, Demetrio: «Santiago de Compostela. Adonde llevan casi todos los caminos», C.d.E. (200), agosto de 1976, p. 10.

⁴⁰ J.C.D.: «Camino de Santiago», C.d.E. (268), marzo de 1982, p. 30.

⁴¹ Regalado, Antonio: «Galicia», C.d.E. (262), octubre de 1981, p. 47.

⁴² «Los gallegos se reúnen en su tierra», C.d.E. (298), octubre de 1984, p.

En modo parecido, las representaciones de la identidad catalana fabricadas por *Carta de España* en estos años se caracterizan por la extrapolación al conjunto de la región de algunos de los tópicos vinculados a la ciudad de Barcelona. La antigua ciudad condal se convierte así, en las páginas de la revista, en el elemento catalizador de la identidad catalana; elemento a través del cual se representa una Cataluña moderna e industrial, abierta al mundo y patria de pintores y artistas de renombre internacional. Tres elementos que convenían perfectamente a esa imagen moderna y abierta al mundo que la dictadura quería ofrecer en estos años del desarrollismo a ultranza.

La imagen de una Cataluña dinámica e industrial fue utilizada para mostrar los avances que esta política desarrollista y los «25 años de paz» venían proporcionando a España. Barcelona era pues a menudo utilizada para representar a esa Cataluña moderna e industrial, apoyándose para ello en el estereotipo de un pueblo barcelonés, y por ende catalán, ambicioso, perfeccionista, desempeñando sus tareas cotidianas con alegría y optimismo.

«Hay nombres que parecen nacidos para evocar la alegría y la esperanza, que tienen en su pronunciación de cada día un acento animoso, joven, estimulante. Así, el nombre sonoro y familiar de Barcelona ha significado siempre en el mapa español el ritmo febril del taller, la canción del trabajo, el pujante empeño de sus gentes laboriosas, el ascenso a más altas metas, donde el señorío espiritual y la eficacia de la obra bien hecha se daban entrañable cita diaria.

[...] el nombre de Barcelona, que siempre llevó por todo el mundo prestigio de firma industrial, belleza de paisaje, gracia de sardana [...]»⁴³

Del mismo modo, y con ocasión de la visita de Franco a Barcelona en junio de 1963, la redacción de *Carta de España* afirmaba lo siguiente:

«España vive su paz con un activo espíritu emprendedor. Vivimos momentos cruciales de expansión, evolución y crecimiento. Los vivimos con plena conciencia de que estamos asistiendo a un fenómeno de cambio fundamental para el futuro de nuestro pueblo. Y con el pleno y general convencimiento de que ello es posible, sobre todo, gracias a estos veinticinco años de paz y de sosiego. Una España distinta ha nacido. Sobre esa España distinta, que ha nacido de los prietos beneficios de una serena y pacífica convivencia nacional, hemos de construir necesariamente el futuro. Es una lección que el pueblo de Barcelona ha querido subrayar y esclarecer ante el mundo, al dispensarle a Franco el más extraordinario recibimiento que pueda imaginarse. Ha sido el plebiscito espontáneo de un pueblo en torno al hombre que lo dirige, con un ancho y seguro asentimiento nacional.»⁴⁴

Las imágenes del puerto de Barcelona servían también para representar esa Cataluña abierta al mundo y en continua comunicación e intercambio con el resto de los países. Se decía, por ejemplo, que la apertura al mundo de esta Barcelona marítima explicaría que ésta fuese, «la ciudad preferida por los extranjeros para residir en España». Esta noticia, en la que se repasan las ciudades españolas con mayor número de extranjeros así como la nacionalidad de éstos —europeos en su mayoría—, tenía como objetivo insistir en el carácter cosmopolita y abierto a Europa de la España franquista, que había visto en dos décadas cómo el número de extranjeros instalados en su territorio se duplicaba, pasando de unos 50.000 en 1940 a 115.000 en 1960. Cifras que permiten a *Carta de España* titular su noticia: «España tierra de inmigrantes».

⁴³ «Carta al lector», C.d.E. (35), noviembre de 1962, p. 3.

⁴⁴ «Carta del Director», C.d.E. (43), julio de 1963, p. 3.

«ESPAÑA, TIERRA DE INMIGRANTES. Barcelona es la ciudad española preferida por los extranjeros para residir en el país. Más de un 10 por 100 de los extranjeros registrados residen en Barcelona. Son exactamente 18.935, figurando en primer lugar los franceses (2.699), seguidos de los alemanes (2.671), los italianos (2.169), los suizos (839) e ingleses (603).»⁴⁵

El peso que el cosmopolitismo tenía en el tratamiento que *Carta de España* daba en estos años a la identidad catalana hizo que el paisaje y la naturaleza ocupasen un lugar bastante reducido, a diferencia de las identidades vasca y gallega en que éste ocupaba un destacado lugar. La «bucólica belleza»⁴⁶ del Pirineo catalán y la «luminosidad»⁴⁷ de las costas catalanas son algunos de los tópicos paisajísticos a los que se alude en la revista.

En la visión de una Cataluña puente entre España y el mundo es interesante destacar las escasas referencias a la colonia catalana emigrada o exiliada. De manera general, cuando desde *Carta de España* se hace alusión a la importantísima colonia de exiliados, mayoritariamente catalanes, instalada en Francia, es para alabar la reconciliación del exiliado con su compatriota emigrante y para ensalzar la conversión del primero a los «valores patrios». Con ocasión de la celebración de las fiestas falleras por valencianos instalados en la localidad de Beziers, la redacción de *Carta de España* trata de la siguiente manera el siempre delicado tema de las relaciones entre emigrantes y exiliados en el país vecino.

«Al día siguiente, domingo, precedidos por la banda municipal francesa, los grupos de Coros y Danzas de Figueras (Gerona), desplazados al efecto, ofrecieron una actuación a los compatriotas enfermos, en el hospital. Y después, un vistoso desfile español por las calles de Beziers y una actuación folklórica en el teatro. Misa en la catedral y ofrenda floral a la Virgen; plática del capellán español y una función en la Colonia Española, centro español cuya directiva es de filiación comunista, pero que en esta ocasión fue, ante todo, española; en aquellos salones los vivas a España sonaron quizás por primera vez, mientras las banderas de nuestros compatriotas eran sostenidas, incluso, por aquellos que se han dado en llamar enemigos nuestros. [...]

Nota destacada de todo el programa, la espontánea confraternización de españoles exiliados y españoles emigrantes [...]. Y nota destacada también, el eco despertado en la Prensa regional por esta manifestación de alegría española, de cuyo eco no escapó ni siquiera el órgano periodístico de filiación comunista.»⁴⁸

Pero por lo general, prima la voluntad de evitar abordar la siempre espinosa cuestión del exilio catalán en Francia. Tal fue el caso en el tratamiento periodístico de la tragedia de las inundaciones del Vallés, que provocaron centenares de muertos en septiembre de 1962. En el número especial dedicado a esta catástrofe se omite la importante ayuda facilitada por los numerosos exiliados y emigrantes españoles instalados en el sur de Francia, e incluso de artistas catalanes como Dalí o Picasso, quienes enviaron el dinero obtenido de la subasta de algunas de sus obras. Al contrario, este dramático acontecimiento sirvió para reforzar aún más la visión de una Cataluña española y franquista, paradigma de la unidad nacional y del sometimiento a Franco.

⁴⁵ «España tierra de emigrantes», C.d.E. (10), octubre de 1960, p. 5.

⁴⁶ «Carta al lector», C.d.E. (66), junio de 1965, p. 3.

⁴⁷ «Carta al lector», C.d.E. (27), marzo de 1962, p. 3.

⁴⁸ «Francia. Bézier: los valencianos emigrantes celebraron allí sus fiestas falleras», C.d.E. (66), junio de 1965, p. 5.

«Todo fue como un mal sueño. Y como en un doloroso despertar, todos los españoles acudimos, en una movilización solidaria y total, a remediar, en lo humano, las heridas, las lágrimas, las necesidades. A veces las desgracias sirven para reunir a todos los miembros de la familia, para probar la fuerza que los une. Esta desgracia de Cataluña ha servido para comprobar el amor de España por su rica y laboriosa región, la unidad amorosa, íntima y sincera de todos los hombres y de todas las tierras españolas. [...]

La presencia de Francisco Franco, mezclado entre las gentes de Tarrasa y Moncada, ha sido la ocasión para que toda Cataluña se desbordara en un nuevo llanto, esta vez de amor y agradecimiento. [...]

La Operación Barcelona ha sido una operación de humana solidaridad, de suma y sigue incansable, en la que junto al Gobierno han participado todos los estamentos, organismos y clases de la nación. La Operación Barcelona ha sido, además, la ocasión sagrada en que toda España, a una voz de mando, conocida y familiar, la de Franco, se ponía en pie de paz y ayuda para llevar a la siempre joyante y alegre tierra catalana unos tafetanes que alivien su llanto, unos aplausos que expliquen el amoroso entendimiento español.»⁴⁹

Por último, *Carta de España* tendía a asociar la identidad catalana con una cultura artística moderna y cosmopolita a través de la cual España, que no Cataluña, se situaba en la vanguardia del arte y la cultura mundiales. Cataluña, y más concretamente Barcelona, se describían como cuna de pintores y artistas «españoles» de renombre universal.

«JOAN MIRÓ, UN ESPAÑOL UNIVERSAL, ACTUALIDAD EN BARCELONA.

[...] El español Miró, uno de los primeros pintores del mundo, firma de resonancia universal, ha recibido en Barcelona el homenaje de todo el país rendido ante la genialidad del artista. Su presencia acaparó la actualidad del panorama cultural español en los primeros días de 1969.»⁵⁰

Dentro de este importante bagaje cultural que la región catalana legaba a la *Madre Patria*, las autoridades franquistas situaban igualmente la propia lengua catalana. Ésta, como las lenguas vasca y gallega, no era sino una joya más del patrimonio cultural español, relativizándose así su función social y menos aún identitaria (cf. supra).

La democratización del Estado y el proceso de autonomía regional marcaron las representaciones de las identidades subestatales durante los años de la Transición democrática. Estas representaciones abandonaron su subordinación a la identidad estatal y adquirieron rasgos específicos y fuertemente identitarios. En estos años, *Carta de España* trató en varias ocasiones el tema de la recuperación de la identidad catalana. Con un tono eminentemente pedagógico y con carácter informativo, la revista informaba a los emigrantes de los procesos políticos que propiciaban o acompañaban, en virtud del proceso autonómico, la «oportunidad de recuperar sus instituciones, su normalización lingüística, su propia identidad, en definitiva».⁵¹

Por lo general, los artículos de *Carta de España* atribuían a este proceso identitario catalán dos características básicas. La primera de ellas era el apoyo unánime a este proceso, tanto por parte del conjunto de los partidos políticos como del pueblo catalán.

«Con seis millones de habitantes y casi un millar de municipios, Cataluña ha sido la única región que ha visto reconocido hasta ahora su autonomía en un estatuto y una Generalitat

⁴⁹ «Carta al lector», C.d.E. (35), noviembre de 1962, p. 3.

⁵⁰ «Joan Miró, un español universal, actualidad en Barcelona», C.d.E. (110), febrero de 1969, p. 1.

⁵¹ Pi, Ramón: «La autonomía de Cataluña: orígenes, problemas, esperanzas», C.d.E. (265), enero de 1982, p.36.

que enlaza con la historia en la persona del Presidente Terradellas. Manifestaciones multitudinarias y un fuerte sentimiento autonomista, expresado por la casi totalidad de los partidos en las elecciones, jalaron ese restablecimiento.»⁵²

La segunda característica era la «ejemplaridad» del nacionalismo catalán, explicándose que «lo que suceda en Cataluña, tiene un valor por sí mismo, pero también tiene un aspecto importante como fenómeno ejemplar y orientador de lo que haya de acontecer en este orden de cosas en el resto de España». Y tiene, se añade, «más valor ejemplar que el País Vasco, porque las peculiaridades del País Vasco hacen difícilmente trasplantable esa experiencia a otras áreas del territorio español».⁵³ El carácter «ejemplar» del nacionalismo catalán estaba evidentemente vinculado a su voluntad de insertarse en el marco estatal español.

«Los dirigentes del nacionalismo catalán han aprendido una lección de su propia historia atormentada: los enfrentamientos con el Estado acaban irremediabilmente con la derrota del catalanismo. En vista de ello, se aplican hoy con particular ahínco a una política cuyo eje principal sea la persuasión, fuera de Cataluña, de que la identidad catalana es buena para el conjunto de España, porque España no será completamente España mientras Cataluña no sea de nuevo Cataluña.»⁵⁴

En este sentido la visita de los Reyes a Cataluña en febrero de 1976 fue utilizada para mostrar la política de reconocimiento de la lengua y cultura catalanas por parte del Jefe del Estado español.

«Cataluña puede aportar a esta tarea común una contribución esencial y que no tiene precio. El apego de los catalanes a la libertad es legendario y a menudo ha sido incluso heroico. Estas frases, pronunciadas en catalán por el Rey Don Juan Carlos durante su visita a Barcelona, a mediados de febrero, han supuesto el reconocimiento oficial de la lengua catalana y suponen, a juicio de los observadores, el comienzo de una nueva política de reconocimiento de los valores propios de cada región.»⁵⁵

Desde *Carta de España* se trataba así de relativizar, aminorar e incluso neutralizar, el tradicional y mayoritario sentimiento republicano del nacionalismo catalán, verdadero talón de Aquiles de la «ejemplaridad» catalana.

«Juan Carlos sorprendió a muchos cuando, con un perfecto acento catalán, se dirigió a los «homes y dones de Lleida», que coreaban entusiasmados «visca el rei», «visca Catalunya» y «visca Espanya».

Las palabras de Juan Carlos de Borbón en catalán, el saludo emocionado que el rey dirigió al escritor Josep Pla y su cita, en Gerona, al poeta Salvador Espiríu [...], fueron sin lugar a dudas el pasaporte oficial y el reconocimiento nacional a la cultura y a la lengua catalana, durante años marginadas, cuando no proscritas, por muy diversos y no justificables motivos.»⁵⁶

Para terminar, durante los años de la Transición *Carta de España* recuperó igualmente la otrora espinosa cuestión del exilio de 1939, acontecimiento que marcó fuertemente la historia del pueblo catalán. En diciembre de 1980 el número de *Carta de España* se titulaba «España peregrina», y en él se abordaban diferentes aspectos relacionados con la emigración y el exilio españoles. Un artículo de José Luís Abellán era así dedicado a

⁵² Baeza, Pedro: «Las Autonomías», C.d.E. (265), febrero de 1978, p. 37.

⁵³ Pi, Ramón: «La autonomía de Cataluña: orígenes, problemas, esperanzas», C.d.E. (265), enero de 1982, p. 37.

⁵⁴ Pi, Ramón: «La autonomía de Cataluña: orígenes, problemas, esperanzas», C.d.E. (265), enero de 1982, p. 38.

⁵⁵ «...No sin dificultad», C.d.E. (196), abril de 1976, p. 13.

⁵⁶ «...No sin dificultad», C.d.E. (196), abril de 1976, p. 15.

«el exilio español de 1939»⁵⁷ y otro de Raúl Chávarri a la «emigración, exilio y diáspora de los artistas plásticos españoles».⁵⁸

Las representaciones de la identidad vasca en *Carta de España*

Varios de los aspectos que se han señalado al abordar el tratamiento de la identidad gallega y catalana en *Carta de España* son también de aplicación en lo referente a la identidad vasca. Durante el franquismo se dará por hecho –sin necesidad de subrayarla, sino como algo natural– la subordinación de esta identidad a la española. Del mismo modo, la lengua, las costumbres y el carácter vasco y también navarro se presentarán como otras tantas formas de expresión de un mismo fondo cultural común, lo español o hispánico. Pero ante todo, cabe destacar que *Carta de España* publicó muchas menos informaciones sobre temas vascos y navarros que sobre otras regiones como Galicia, Asturias, Andalucía o Cataluña, por citar los ejemplos más representativos. Puede afirmarse, por ello, que la identidad vasca ocupó un puesto de relevancia menor en la construcción simbólica de las identidades regionales y de la identidad nacional española en las páginas de esta publicación.

Como en el caso de otras identidades regionales, la vasca y navarra aparecen en las páginas de *Carta de España* condensadas en algunos tópicos recurrentes. Paisaje, historia, religiosidad, folclore y determinados personajes notables se funden en ocasiones formando una imagen compacta, como en las siguientes líneas procedentes de una crónica sobre las fiestas de San Fermín: «La Pamplona de sueños y evocaciones, la del barroco, la del campo verde; la Pamplona del trabajo, la de las rutas de la paz y de las guerras –que su historia está marcada por la guerra–; esa Pamplona de la montaña y de los valles; la de Juan Gayarre y Sarasate, ha enmudecido –que no muerto– para dejar paso a la Pamplona sanferminera».⁵⁹

El paisaje característico de la región vasco-navarra se asocia a la belleza de la naturaleza y al verdor propio del norte de España. Un número de *Carta de España* de 1966 ilustraba en su portada, bajo el título «Primavera en Vascongadas», esta asociación con una fotografía que reflejaba la combinación de una arquitectura monumental en piedra, con una logia y un campanario, en contraste y a la vez en armonía con el verde de la vegetación:

«La primavera llegó para toda España; pero parece un tópico hablar de la primavera en Sevilla o en Valencia. Parece que nadie se acuerda, llegado el mes de abril, de que también en otras regiones florecieron los almendros, reverdecieron los sembrados y comenzó el zumbido de las abejas. Por ejemplo, en Vizcaya; y dentro de esta maravillosa y pujante provincia vasca, en Elorrio, una de sus villas verdes, a la que pertenece la estampa de nuestra portada, que ofrecemos al lector como homenaje a la industriosa provincia del rincón vasco».⁶⁰

⁵⁷ Abellán, José Luís: «El exilio español de 1939», C.d.E. (252), diciembre de 1980, pp. 8-14.

⁵⁸ Chávarri, Raúl: «Emigración, exilio y diáspora de los artistas plásticos españoles», C.d.E. (252), diciembre de 1980, pp. 72-79.

⁵⁹ Regalado, Antonio: «7 de julio, San Fermín», C.d.E. 188 (agosto de 1975), pp. 8-9.

⁶⁰ Portada de C.d.E. (76), abril de 1966, y comentario en p. 3.

Como se puede apreciar, el texto trataba de completar la visión típica del País Vasco como región desarrollada e industrial, introduciendo elementos no visibles en la fotografía, pero que debían formar parte de forma casi obligada de la descripción arquetípica de esta región. El País Vasco aparece en el contexto de rápida industrialización del *desarrollismo* como símbolo del desarrollo económico del conjunto de España.⁶¹

Por otra parte, la identidad vasca y navarra aparece asociada a manifestaciones religiosas específicas, como la devoción a la Virgen de Begoña y, en el caso de los navarros, la fiesta de los sanfermines, sin duda el acontecimiento ligado a la identidad navarra sobre el que más informó *Carta de España*. Los sanfermines ocuparon frecuentemente la portada de la revista con fotografías de los encierros por las calles de Pamplona, transmitiendo una imagen en evolución que se evidenció en los textos de comentarios y reportajes. A través de esta fiesta se presentarán características consideradas arquetípicas del pueblo navarro, como ocurre de forma ejemplar en este texto de 1960:

«El estilo del «encierro» conserva sus esencias primitivas, ocasionales. Lo determinan el buen-humor, el desinterés, el temple de un pueblo fundamentalmente viril, que sabe jugarse la vida por nada, por sentido de hombría, a cambio de emoción. Los navarros, los pamploneses, ganan por lo común, y sin grave quebranto, en este peligroso juego. Y si saben jugarse la vida por nada, ¿qué no sabrán hacer por causas nobles y decisivas –bien demostrado lo tienen a lo largo de la Historia- cuando los circunstancias lo requieren?»⁶²

A través del riesgo físico y la demostración de valor ante el toro por parte de los jóvenes pamploneses, Navarra queda caracterizada como «tierra noble»⁶³, de «bravos mozos»⁶⁴, y el conjunto de su población se identifica con las cualidades de «[e]ste recio, indomable y noble pueblo navarro»⁶⁵. En una crónica de 1975 se rememora el caso de uno de estos mozos, muerto por un toro durante los encierros y que, en contraste con los toreros profesionales que por las tardes actuarían en la Plaza de Toros a cambio de una gran suma de dinero, «[s]e había puesto delante del toro completamente gratis, sencillamente porque era navarro».⁶⁶

Estas características idiosincráticas del pueblo navarro expresadas en la fiesta mayor de Pamplona no significaban, sin embargo, oposición a la identidad española. En las páginas de *Carta de España* se subrayará la españolidad de los sanfermines, calificados como «fiestas de España, tan de España como las fallas de Valencia o las Semanas Santas de Andalucía».⁶⁷ En un texto de 1967 se presentaba los sanfermines como quintaesencia de lo español, pero además afloraba un elemento novedoso, como era la creciente presencia extranjera, que convertía la fiesta en un atractivo turístico exportable más allá de las fronteras españolas, por medio de campañas publicitarias e, implícitamente, de publicaciones como la propia *Carta de España*:

⁶¹ Por mencionar sólo un ejemplo, en el primer ejemplar de Carta de España se presenta a Guipúzcoa como «una especie de símbolo del desarrollo económico nacional, en lo que a la periferia industrial se refiere». C.d.E. (1), enero de 1960, p. 12.

⁶² Iribarren, Manuel: «Nuestra portada», C.d.E. (8), agosto de 1960, p. 3.

⁶³ Regalado, Antonio: «7 de julio, San Fermín», C.d.E. (188), agosto de 1975, pp. 8-9.

⁶⁴ C.d.E. (80), agosto de 1966, p. 3.

⁶⁵ Regalado, Antonio: «7 de julio, San Fermín», C.d.E. (188), agosto de 1975, p. 8.

⁶⁶ Illán, Carlos, y Zabala, Vicente: «Los Sanfermines, lección de humildad y bravura», C.d.E. (188), agosto de 1975, p. 45.

⁶⁷ Regalado, Antonio: «7 de julio, San Fermín», C.d.E. (188), agosto de 1975, pp. 8-9.

«Quizá en ningún sitio como en Pamplona en sus fiestas de San Fermín se ponga tan de manifiesto el temperamento español. Quizá en ninguna otra parte de España se den con más fuerza que en este sitio y en esta ocasión las características que definen al pueblo español: alegría, espontaneidad, hospitalidad, bullicio, ruido, valor... La calle de la Estafeta en Pamplona, ruta internacional por la que el 7 de julio discurren gentes de muchos países. A los pamplonicos se unen con frecuencia franceses, alemanes, ingleses y suecos en su loca carrera delante o detrás de los toros.

La fotografía es bien elocuente: navarros y forasteros, españoles y extranjeros alternan en esta carrera emocionante y alegre de hombres y bestias camino de la Plaza. En los balcones y ventanas se apiñan las mujeres. Y un poco más arriba, protegiendo y bendiciendo a todos, San Fermín».⁶⁸

Otras señas de identidad vasco-navarra aparecen de forma menos recurrente que la fiesta mayor de Pamplona, y ocupan un espacio menos relevante, especialmente si lo comparamos con la presencia de elementos identificativos de otras culturas como, por ejemplo, la gallega. Podemos encontrar menciones a la lengua vasca en noticias que informan sobre actividades de la Academia de la Lengua Vasca como su fiesta anual en Bilbao, sobre los concursos de versolaris y sobre representaciones teatrales en euskera –denominado «vascuence» en esta etapa de *Carta de España*–⁶⁹, si bien como ocurre con otras lenguas regionales, la lengua vasca aparece en todo momento subordinada a la lengua española común. La propia denominación de «Provincias Vascongadas» o simplemente «Vascongadas» –en las que en ocasiones se incluía a Navarra junto a Vizcaya, Álava y Guipúzcoa– reforzaba la idea de pertenencia e integración en una realidad mayor y común, la nación española. Una idea semejante transmitía la representación de San Sebastián como «capital de España» durante el verano, cuando el general Franco, siguiendo la costumbre de los reyes de España, celebraba reuniones del Consejo de Ministros en la ciudad guipuzcoana, lo que se reflejaba oportunamente mediante el texto y las imágenes del Jefe del Estado y sus ministros fotografiados al término de estas reuniones, en las páginas de *Carta de España*.⁷⁰

La imagen de los vascos como pueblo emigrante se centra en los años del franquismo en dos casos, numéricamente de menor importancia, pero destacables por su carácter inusual. En primer lugar, la emigración de vascos a Australia, que arrancaba de los años anteriores a la Primera Guerra Mundial y se prolongó en las Operaciones «Canguro» y «Marta» del periodo 1958-1963.⁷¹ En segundo lugar, la emigración de pastores vascos y navarros que, cada año, partían a Estados Unidos contratados por representantes de la *Western Ranger Association* como Philip Erro, Joe Mendiburu y John Bidegaray –descendientes ellos mismos de vascos afincados en EEUU– para trabajar, con contratos por

⁶⁸ «...7 de julio: ¡San Fermín! La calle pamplonica de la Estafeta ruta internacional», C.d.E. (92), agosto de 1967, p. 1. No es casualidad que Carta de España comenzara a dedicar una atención preferente a los sanfermines, registrada en el número de portadas dedicadas a esta fiesta, a partir de los últimos años sesenta en los que se afianzó el desarrollo de la industria del turismo en España. Concretamente, los sanfermines ocuparon la portada de Carta de España en 1960, 1966, 1968 (en dos ocasiones, núm. 104, de agosto, y núm. 106, de octubre), 1969, 1970 y 1975. El número 106 (octubre de 1968) informaba en un mismo texto, con inclusión de sendas fotografías yuxtapuestas en la misma página, de la inauguración en Pamplona por el Ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, de un Parador de Turismo y de un Monumento al «encierro», lo que subrayaba la estrecha relación establecida entre la fiesta de los sanfermines y su explotación turística.

⁶⁹ C.d.E., nº 1, enero 1960, p. 11.

⁷⁰ «Consejo de Ministros en San Sebastián», C.d.E. (106), octubre de 1968, p. 1.

⁷¹ Sobre este tipo de emigración, véase García (1999), pp. 11-14, y el capítulo 10 de esta monografía.

tres años, en las extensas explotaciones ganaderas de California, Idaho, Nevada, Colorado y Wyoming.⁷² Las informaciones sobre los pastores vascos y navarros en Estados Unidos permitían al Instituto Español de Emigración autorrepresentarse ante los emigrantes como eficiente intermediario en una de las «emigraciones que desde siempre estuvieron mejor organizadas» y subrayar así la importancia del Instituto y de las operaciones de emigración asistida del propio IEE.⁷³ La política asistencial del IEE quedaba también reflejada en alguna destacada realización del Instituto en tierras vascas, como ocurría principalmente con la Casa del Trabajador en Irún.⁷⁴ Más allá de las fronteras patrias, en los países de destino de la emigración, se informará sobre el asociacionismo regionalista emigrante vasco-navarro y sobre sus actividades, presentándolo como un fenómeno articulado en torno a rasgos identitarios semejantes a los que, según la imagen oficial ofrecida por la prensa franquista, aglutinaban a los vascos y navarros en la Península –la religiosidad, las fiestas locales más importantes, el cultivo del folclore y las costumbres propias– y en las que la armonía entre regiones y entre españoles de cualquier procedencia, así como la inexistencia de conflicto, estaban tan presentes como en el interior de España.⁷⁵

Esta imagen de armonía fue alterada ya en el tardofranquismo por la irrupción del terrorismo de ETA, que producirá una mutación en el reflejo del País Vasco y Navarra en las páginas de *Carta de España*, al propiciar la creciente identificación de estos territorios con los conceptos de «conflicto» y «violencia».⁷⁶ Se puede afirmar que a partir de 1976 la imagen del País Vasco y Navarra va a ser la de unos territorios que avanzan hacia el autogobierno bajo el signo de la violencia terrorista. Esta violencia como expresión de un conflicto casi irresoluble domina cuantitativamente las informaciones y eclipsa la anterior imagen sobre la belleza del paisaje y la nobleza de sus gentes.

La preponderancia de la imagen basada en el conflicto se reafirma por el hecho de que, en contraste, no se publicó en *Carta de España* ni un solo reportaje dedicado a una provincia vasca o a Navarra durante el periodo 1976-1985, que pudiera equilibrar la imagen globalmente negativa proyectada sobre ambas comunidades. Algún reportaje espo-

⁷² Se encuentran informaciones sobre esta contratación anual de pastores vascos y navarros para Estados Unidos en varios números de C.d.E.: (28), abril de 1962, p. 5; (39), marzo de 1963, p. 5; (44), agosto de 1963, p. 5; (51), marzo de 1964, p. 5; y (60), diciembre de 1964, p. 8, entre otros.

⁷³ «Proyecto de creación en Guernica, de una escuela de pastores emigrantes», C.d.E. (39), marzo de 1963, p. 5.

⁷⁴ «El IEE ha construido en Irún un hogar del emigrante», C.d.E. (83), noviembre de 1966, p. 4; Bordona, C.: «La casa del trabajador, escala obligada en Irún», C.d.E. (142), octubre de 1971, pp. 18-19.

⁷⁵ Véase p.ej. «La "Asociación Vasco-Navarra de Beneficencia", de La Habana, rinde homenaje de devoción a la Virgen de Begoña», crónica en la que se informa sobre la presencia de representaciones de otras asociaciones de beneficencia españolas en la capital cubana, como la Asociación Andaluza, la Gallega, la Burgesa, la Aragonesa, la Mugardeza, etc., «constituyendo una entrañable y emocionada jornada de unión y de devoción españolas a la Santísima Virgen de Begoña», C.d.E. (66), junio de 1965, p. 5 (destacado nuestro).

⁷⁶ Como ocurre en la extensa información que recogía todos los atentados cometidos por ETA, así como por el FRAP, a lo largo de 1975, información que tenía como finalidad fundamentar la ejecución de la condena a muerte de dos activistas de ETA y tres del FRAP el 27 de septiembre de 1975. La crónica, presidida por una fotografía de la manifestación frente al Palacio Real de Madrid del 1 de Octubre, «para afirmar, una vez más, la unión del pueblo de español en torno a la figura del Caudillo y del Príncipe de España y dejar patente su protesta por la injerencia extranjera en los asuntos internos del país», pretendía responder las protestas internacionales contra la dictadura por estas últimas condenas a muerte del franquismo. «Crónica de 30 días», C.d.E. (191), noviembre de 1975, pp. 10-11.

rádico dedicado a una comarca concreta⁷⁷ o a una capital vasca se centrará ahora en destacar los elementos más idiosincráticos de la cultura vasca. Así, se escribirá en 1978: «Un componente esencial de la vida de San Sebastián es su acendrado sentimiento vasco, lo que la ha convertido en una de las ciudades de Euskadi que más vivo ha mantenido el espíritu de autodiferenciación y cultura propia».⁷⁸ En general se reflejará el País Vasco (a la par que Navarra) como la «nacionalidad española» dotada, junto con Cataluña, de un sentimiento autonomista más fuerte, afirmación que se refuerza gráficamente con la inclusión de elementos como la fotografía aérea de una multitudinaria manifestación a favor de la autonomía vasca.⁷⁹

En relación con el avance del proceso autonómico, *Carta de España* asumió en los primeros años de la transición una labor educativa y divulgadora, informando sobre los partidos políticos vascos –desconocidos para la gran mayoría de los emigrantes- y sobre los nuevos órganos de autogobierno⁸⁰ de un territorio que dejó de llamarse «Vascongadas» para comenzar a ser denominado «País Vasco» o «Euskadi» junto con Navarra. Pese a ello, en todo el periodo 1976-1985 no se publicó ni un solo reportaje específico que profundizara en la autonomía vasca o navarra, ni en las raíces del nacionalismo vasco, ni tampoco en las del terrorismo de ETA. La información política acerca del País Vasco y Navarra apareció determinada por la más estricta actualidad informativa, con el resultado de que los sucesos conflictivos y violentos dominaron la representación ofrecida de las dos regiones.

La imagen de ambas regiones se construyó principalmente a través de tres secciones de la revista. En primer lugar, la sección «Crónica nacional», en la que la redacción de *Carta de España* resumía las noticias más importantes del último mes. Es en esta sección donde se informa, principalmente, de los avances en el acceso a la autonomía de vascos y navarros, de los resultados de las elecciones autonómicas en estos dos territorios, y de la actividad terrorista del independentismo vasco con una aproximación informativa que busca transmitir impresión de objetividad y rehúye la valoración explícita.⁸¹ Al hilo de las informaciones fueron apareciendo en esta sección reflejados, mediante menciones textuales, símbolos de la identidad vasca como el árbol de Guernica o la *ikurriña*.

En segundo lugar, la sección de información regional («Regiones») recoge también noticias sobre el País Vasco y Navarra, de tipo más variado: relativas al desarrollo de

⁷⁷ Brisset, Demetrio: «El valle de los aquelarres», C.d.E. (302), febrero de 1985, pp. 4-5. El reportaje, dedicado a la comarca navarra de las Cinco Villas de la Montaña, Vera de Bidasoa, tiene como núcleos temáticos el caserío de los Baroja, las tradicionales casas-torre de las familias poderosas de la zona, la organización ancestral de los valles y las historias de akelarres centradas en la cueva de Zugarramurdi.

⁷⁸ Enrique, Demetrio: «San Sebastián», C.d.E. (220), abril de 1978, pp. 4-7. En el reportaje se pondera la belleza urbanística y paisajística de la ciudad guipuzcoana, su carácter de capital veraniega de España en torno al Palacio Real de Miramar, a las reuniones estivales del Ministerio de Jornada y a la actividad del Casino, el contraste entre el cosmopolitismo del estío y el repliegue invernal en torno a «las costumbres y tradiciones vascas» como la Tamborrada, y la fuerte identidad vasca de la capital.

⁷⁹ Baeza, Pedro: «Las autonomías», C.d.E. (218), febrero de 1978, pp. 37-38.

⁸⁰ Un ejemplo temprano, en «Junto a Guernica», C.d.E. (194), febrero de 1976, p. 16.

⁸¹ Los ejemplos son muy numerosos. A modo de muestra: «ETA, noticia permanente», C.d.E. (247), julio de 1980, p. 15; «ETA, poder de destrucción», «Estado de emergencia en el gran Bilbao» y «Acciones desesperadas», C.d.E. (249), septiembre de 1980, pp. 15-19; «Euskadi, foco permanente de atención» y «Prosigue la escalada terrorista», C.d.E. (234), junio de 1979, p. 15.

infraestructuras, a la economía y a eventos culturales, así como crónicas de hechos a caballo entre lo artístico y lo político como el proyecto de Monumento a los Fueros en Vitoria⁸², y por fin noticias directamente políticas sobre el proceso de constitución de ambas autonomías y su desarrollo⁸³, y sobre la vida política en sendas regiones, que aparece dominada, también aquí, por el conflicto y la violencia.⁸⁴ En general, los avances hacia la autonomía se comentan como un elemento positivo por su contribución a resolver las tensiones entre los regionalismos y el Estado.⁸⁵

En tercer lugar, la imagen del País Vasco y de Navarra se conformó también a través de la sección denominada de forma cambiante «Opinión ajena» o «Dice la prensa», en la que se reproducían titulares e informaciones periodísticas procedentes de diarios españoles e internacionales. En esa sección se refleja la pluralidad de la prensa, ofreciéndose una diversidad de posiciones ante la autonomía regional de los territorios vascos y navarro.

En conjunto, las noticias sobre ETA tiñeron gran parte de las informaciones referidas al País Vasco y Navarra, de modo que crónica tras crónica, y en ausencia de contraejemplos positivos, acababa por transmitirse la imagen de una sociedad marcada por la violencia.⁸⁶

Junto a ello, no faltan informaciones sobre acontecimientos culturales como el Festival de Cine de San Sebastián, así como relativos a la lengua denominada ya *euskera*, que es reflejado en informaciones sobre la incorporación del mismo al sistema educativo en el País Vasco. El acento no recae ya en la primacía de la lengua castellana, sino en la conveniencia de preservar y fomentar el uso de las restantes lenguas «para no dejar morir a las culturas que, lejos de ser engendradoras de separatismos, enriquecían a España».⁸⁷ Se glosan iniciativas históricas y actuales de preservación del *euskera*⁸⁸ y se subraya, basándose en declaraciones de la UNESCO, la necesidad de preservar las lenguas autóctonas mediante su aprendizaje en la escuela. En definitiva, el *euskera*, «la más vieja habla peninsular y el único documento vivo de la prehistoria europea hoy existente»⁸⁹, aparece como una lengua que debe mantenerse y que, ya en 1976, «ha cobrado carta de ciudadanía cultural» gracias a la labor de las ikastolas⁹⁰

⁸² «Vitoria: Monumento a los Fueros», C.d.E. 201 (septiembre 1976), s.p.

⁸³ Por ejemplo, «Régimen especial para Vizcaya y Guipúzcoa», C.d.E. 195 (marzo 1976), s.p.

⁸⁴ «Aberri Eguna»: la niebla y la violencia», C.d.E. (198), junio de 1976, p. 9.

⁸⁵ Con esta visión positiva se reflejan, por ejemplo, los conciertos económicos entre el gobierno autonómico vasco y el Estado central, el descenso de atentados terroristas o las visitas de Adolfo Suárez y los reyes al País Vasco en 1981; de esta última se resalta el tono conciliador del discurso de Juan Carlos I en la Sala de Juntas de Guernika –en el que abundaron «las referencias a la foralidad de las Vancongadas y a los vínculos que, históricamente, han unido al pueblo vasco con la Corona»– y la afirmación de confianza del rey en la democracia y en el pueblo vasco, tras el incidente provocado por cargos electos de Herri Batasuna que trataron de impedirle tomar la palabra. Pérez Masía, Javier: «Los reyes en el País Vasco: una frase histórica», C.d.E. (254), marzo de 1981, p. 18.

⁸⁶ Son más bien la excepción los ejemplos de lo contrario, como la crónica «Aberri Eguna, en paz y legalidad», C.d.E. (221), mayo de 1978, p. 13.

⁸⁷ «Vía libre a las lenguas regionales», C.d.E. (193), enero de 1976, p. 31.

⁸⁸ Como la Academia de Lengua Vasca creada en 1918; publicaciones como *Zeruko argia*, *Goiz argi*, *Anaitasuna* y el suplemento de la revista *Príncipe de Viana*; así como la labor de editoriales, músicos y artistas que se expresan en euskera.

⁸⁹ «La Academia de la Lengua Vasca», C.d.E. (196), abril de 1976, p. 40.

⁹⁰ «Ikastolas con problemas», C.d.E. (196), abril de 1976, s.p.; y «Satisfacción por la obligatoriedad del euskera» C.d.E. (234), junio de 1979, p. 28.

y al apoyo de la Corona, y en particular del rey Juan Carlos I⁹¹, lo que remite a la idea del papel de la monarquía como institución integradora de las distintas partes de España.

Por otra parte, los reportajes sobre costumbres y tradiciones vascas durante el periodo 1976-1985 son prácticamente inexistentes en las páginas de *Carta de España*. Del mismo modo, durante la transición y la democracia son muy escasas las referencias a actividades de centros vascos en la emigración⁹² y se puede decir que se extingue la imagen del País Vasco como región expulsora de una emigración considerable.⁹³ Los sanfermines continúan siendo una cita informativa anual obligatoria, si bien con la democracia se añaden nuevos matices a la imagen de la fiesta y desaparecen otros. La motivación religiosa pasa a un segundo plano⁹⁴; se subraya la modernización de la fiesta, con la participación desde 1976 de mujeres en los encierros matutinos⁹⁵, y se refleja la aparición de nuevos elementos, como la presencia oficial de la *ikurriña* en el balcón del Ayuntamiento, y la politización de los festejos.⁹⁶ Pero junto a las novedades, la imagen de los sanfermines refleja también la revitalización de ciertas tradiciones (como la vestimenta de gala de los concejales) y la permanencia de los elementos invariables de «la tradición festiva de un pueblo que, a través de su fiesta, también manifiesta su entidad y su cultura»⁹⁷

Precisamente las dificultades para aunar lo nuevo y lo tradicional en las representaciones de una identidad vasca y navarra en rápida transformación tras el fin de la dictadura pueden observarse en sendos reportajes de *Carta de España* dedicados al deporte de la pelota vasca. En el primero, publicado en 1979, la información se centra en la total decadencia, hasta llegar al límite de la extinción, de este deporte entre las jugadoras femeninas⁹⁸. El segundo, publicado en 1983, lleva por título «Las Américas de los pelotaris».⁹⁹ En el mismo se trasluce una perplejidad no resuelta por la aparente contradicción de un juego ancestralmente identificado con lo vasco, que ha sido llevado a una nueva dimensión, quizá alienante y menos auténtica en opinión del autor del reportaje, mediante su mercantilización y su exportación a todo el mundo. El párrafo de entradilla al reportaje lo sintetiza del siguiente modo:

⁹¹ «La Academia de la Lengua Vasca», C.d.E. (196), abril de 1976, p. 40, crónica que informa acerca de la decisión adoptada por el Consejo de Ministros, presidido por el rey, de reconocer como Real Academia a la Academia de la Lengua Vasca, «nacida en 1918 bajo los auspicios del abuelo del monarca actual».

⁹² Por ejemplo, en Uruguay «LXVIII aniversario del Centro Euskaro Español», C.d.E. (238), octubre de 1979, s.p.

⁹³ «Notable reducción de la tasa migratoria del País Vasco», C.d.E. (228), diciembre de 1978.

⁹⁴ En un reportaje de 1976 sobre festividades veraniegas en España, los Sanfermines son mencionados simplemente como «punto culminante y dentro [sic] de peregrinación para los amantes de las fiestas báquicas»; Enrique, Demetrio: «Romería de Sta. Tecla», C.d.E. (202), octubre de 1976, pp. 6-9 (cita en p. 7).

⁹⁵ *Ibidem*. En contraste, todavía el año anterior la presencia femenina en los Sanfermines se reducía, según el cronista, a la figura de «la reina [de las fiestas] con sus damas» y a la presencia de «las mujeres [que] vigilan y rezan desde los balcones de las calles». Regalado, Antonio J.: «7 de julio, San Fermín», C.d.E. (188), agosto de 1975, pp. 8-9.

⁹⁶ Gómez y Méndez, J.M.: «¡San Fermín! ¡San Fermín!», C.d.E. (213), septiembre de 1977, p. 56; y «Gora San Fermín», C.d.E. (237), septiembre de 1979, p. 3.

⁹⁷ E.A.: «Los sanfermines. Una fiesta siempre viva», C.d.E., (237), septiembre de 1979, pp. 46-47.

⁹⁸ Salvador, Carmen: «El fin de las pelotaris», C.d.E. (231), marzo de 1979, pp. 50-51. En el reportaje no se vincula especialmente este deporte a la tradición vasca; de hecho se menciona la existencia en los años veinte del siglo XX de frontones en Madrid, Barcelona y otras ciudades españolas, así como en México y La Habana, pero no en el País Vasco o Navarra.

⁹⁹ Eguía, Antón: «Las Américas de los pelotaris», C.d.E., (281), abril de 1983, p. 1 y pp. 29-35.

«Residen en el País Vasco y, cada año, pasan una temporada en los Estados Unidos haciendo sus américas particulares. Han cambiado la «cesta-punta» por la espúrea [sic] «quiniela americana», engullidos en la locura consumista del american way of life. Y no sólo en USA son conocidas las habilidades de estos emigrantes millonarios. México, Cuba, Argentina, Yakarta, Macao o Cebú han sido o son, puntos clave en la geografía mundial del «jai-alai». CARTA DE ESPAÑA ha seguido la peripecia humana y deportiva de estos atletas, sometidos a la disciplina de los managers yanquis»

Así, aunque el texto recordaba el origen americano de la «cesta-punta»¹⁰⁰, no dejaba de indicar que la mayor parte de jugadores profesiones de este deporte eran de procedencia vasca. Donde mejor se expresa esta dualidad tradición-modernidad es en los pies de foto que acompañan a las numerosas imágenes de jugadores en la pista y en otros momentos de su cotidianidad deportiva, que subrayan la ruptura con lo viejo: «Como caballos en un hipódromo, los jugadores se disponen a iniciar la quiniela que ha venido a romper las viejas reglas del juego»; «Banderas, pelotas, dólares: los nuevos símbolos de la pasión americana por el juego de los frontones»; «El descanso del pelotari. Piezas de un sistema ideado lejos de los frontones de sus abuelos».¹⁰¹

En conjunto puede afirmarse que la identidad vasca y navarra apareció ligada a elementos muy diferentes durante el franquismo y la democracia en las páginas de *Carta de España*, con el contraste entre una imagen despolitizada y centrada en lo tradicional en la etapa de la dictadura, y una imagen marcada por la politización y el conflicto a partir de 1975. Incluso los elementos que permanecen de una etapa a otra, como los sanfermines, fueron despojándose de unos significados y adquiriendo otros nuevos con el paso del tiempo.

¹⁰⁰ Según se informaba en este reportaje, el «jai alai» fue creado en Buenos Aires en 1882 y extendido por Hispanoamérica y también por Estados Unidos, desde que en 1924 fuera llevado a Miami desde Cuba, y posteriormente por todo el mundo.

¹⁰¹ *Ibidem*.

12. LA FOTOGRAFÍA EN *CARTA DE ESPAÑA*

Luís M. Calvo Salgado

La historia de una revista es también la de su ilustración gráfica y, concretamente, la de sus fotografías. En este capítulo deseo abordar la temática de la fotografía, la prensa y la emigración española tomando como ejemplo las instantáneas de *Carta de España*. Pretendo dar una interpretación iconográfica de las imágenes y no sólo ver en ellas su valor documental.¹ Me interesan las fotografías aparecidas en la revista en relación a tres temas fundamentales: la imagen de España, la de las autoridades políticas junto con la de los altos funcionarios y la de los emigrantes. Para contextualizar las fotografías realizaré un análisis de las relaciones entre texto e imagen. Los pies de foto, los artículos a los que las instantáneas sirven de ilustración o la colocación en la página son algunos de los elementos que permiten interpretar su mensaje, su tema o su argumento narrativo. En el caso de la etapa de la transición y la democracia, que es la época en la que la producción propia de fotografías adquiere mayor importancia, además de considerar las relaciones entre texto e imagen, las fotografías se pueden interpretar con mayor precisión con ayuda de la historia oral. Una entrevista con el periodista Carlos Ortega, que trabajó en aquellos años como fotógrafo para la revista, nos ofrece informaciones que permiten, entre otras cosas, conocer mejor las circunstancias en que se tomaron o se eligieron las fotografías editadas y practicar una decodificación de las mismas más cercana a las intenciones originales de los periodistas de *Carta de España*.²

Origen, objetivos y elaboración de la revista

La historia de *Carta de España* comenzó en enero de 1960. El Director del Instituto Español de Emigración, Carlos María Rodríguez Valcárcel, se dirigía a los lectores en el primer número en una «Carta del Director» fechada, muy simbólicamente, el 1 de enero.³ Con un estilo epistolar que marcaba la concepción de la revista en muchos sentidos y es-

¹ Sobre las posiciones más recientes en la historiografía española acerca de la fotografía como fuente histórica véase Lara López (2005), pp. 1-28.

² La entrevista se realizó el 11 de junio de 2008 y el nombre del periodista no está anonimizado, sino que es su nombre real porque así lo acordamos previamente.

³ Rodríguez Valcárcel, Carlos María: «Carta al Director», C.d.E. (abreviatura para *Carta de España*) (1), enero de 1960, p. 3.

taba en sintonía con el título de la publicación («Carta»), el Director llamaba al lector «estimado compatriota» y le explicaba el origen de la publicación aludiendo a una ponencia del II Congreso de la Emigración Española en Ultramar que se había celebrado «en fecha tan alta y significativa para todos nosotros como es el 12 de octubre» en Santiago de Compostela. De este modo, presentaba la publicación como una respuesta a la demanda de los emigrantes, aunque en realidad era un ejemplo más del interés del estado franquista por acompañar su gestión política de los movimientos de población de una gestión de los mismos en el plano simbólico a través de los medios de comunicación de que disponía.⁴

El objetivo de la publicación consistía en «informar a nuestros compatriotas residentes en Ultramar sobre cuestiones de carácter general que afectan a la vida española y, en particular, a la de nuestras regiones, sobre todo deseamos que en sus breves páginas se refleje mensualmente cuanto se relacione con la emigración española». Se hablaba también de «establecer un contacto firme y duradero con los innumerables Centros y Sociedades fundados por españoles en el extranjero». En la Carta del Director todo se enfocaba aún a la emigración española en América Latina, pero con el tiempo la revista empezaría a responder cada vez más al auge de la emigración española a Europa.⁵ De hecho, el editorial de la revista en el primer número, que aparecía en una columna publicada justo al lado de la Carta del Director del IEE, mostraba la nueva orientación de la política migratoria española con más claridad. En el editorial se aludía a la preocupación del estado, que «desde hace unos años trata de adecuar a las necesidades del momento, no sólo su respectivo aparato administrativo, sino incluso su propia legislación». Como hecho decisivo de esa nueva orientación se consideraba la creación del IEE en 1956, que permitía pasar de la emigración espontánea del pasado a la planificada, además de referirse a «Decretos tan importantes como el orgánico del propio instituto de julio de 1959».⁶

Durante el franquismo la revista carecía de periodistas y era elaborada por los propios funcionarios del IEE. En un artículo sobre la historia de la revista publicado en 1985, uno de los funcionarios que había participado en ella desde 1962, Jacinto Santamaría, «administrador y alma máter de la revista durante más de diecisiete años» decía: «Yo empecé en el año sesenta y dos y nuestro propósito era hacer literalmente una carta [...] en la que se les contaba a los emigrantes lo que pasaba en la madre España, sobre todo las cosas pequeñas, de su pueblo, de su región [...]. Mientras yo estuve no se gastó un duro en redacción. Nunca hubo un despacho o un asiento para periodistas.» Y otra colaboradora de la época, Mari Carmen Martínez, que en 1985 era la jefa de administración de la publicación, explicaba el modo de trabajar de los funcionarios: «Nosotras [sic] recortábamos cada día la prensa, lo más importante [...]; luego la clasificábamos por regiones y por temas. Recortábamos las inauguraciones de pantanos o las de monumentos en pueblos remotos, también las noticias de información general que pensábamos que podían interesar a los emigrantes, convenios internacionales, fútbol y otros. El día veinticinco de cada mes el administrador, que era a la vez redactor y confeccionador, elegía lo más importante y se mandaba a imprenta.» Los periódicos de provincias pertenecientes a la cadena del

⁴ Sobre los medios de comunicación para emigrantes véase Portero, Begoña: «Prensa y emigración», C.d.E. (304), agosto de 1985, pp. 12-15.

⁵ Rodríguez Valcarcel, Carlos María: «Carta al Director», C.d.E. (1), enero de 1960, p. 3.

⁶ «Editorial», C.d.E. (1), enero de 1960, p. 3.

Movimiento eran la fuente de la que salían las noticias recogidas en la revista y a ellos estaba suscrita *Carta de España*.⁷

La imagen turística de España (1960 – 1967)

Aunque durante muchos años apenas se recogían fotografías en sus páginas interiores, en la portada, en cambio, las fotografías ocuparon hasta el final del franquismo un lugar prominente. Desde 1960 hasta 1967 las portadas se dedicaban a una sola fotografía sin más palabras que el nombre de la revista. El contenido y la intención de la instantánea escogida se explicaba en una rúbrica que se publicaba en las primeras páginas interiores con el título: «Nuestra portada» o simplemente «Portada». En esta etapa predominaba claramente la difusión de la imagen turística de España. Desde 1967 hasta 1975 se combinaban textos y fotos, y sólo en algunas ocasiones especiales se escogía una sola instantánea para la portada. En esta segunda fase, las autoridades políticas y los altos funcionarios aparecían con gran frecuencia junto con numerosas noticias sobre temas de actualidad.

Las portadas de la etapa de 1960 a 1967 nos ofrecen un buen caso de estudio para examinar cómo las imágenes utilizadas trataban el paisaje, los monumentos, las tradiciones, el trabajo, el tiempo libre o la historia con objeto de definir la identidad nacional de los emigrantes. Las fotografías de las portadas buscaban claramente recordarle al lector que formaba parte de la «nación española», tal y como la entendía el franquismo, es decir, como una comunidad imaginada⁸ en la que los elementos fundamentales eran el catolicismo, la unidad nacional, la consciencia de haber tenido un imperio y la defensa de una visión de la sociedad en la que cada miembro debía saber qué lugar ocupaba en la jerarquía política y social.⁹

La característica esencial de las fotografías de la portada es que se trataba de imágenes turísticas, en muchos casos facilitadas directamente por la Dirección General de Turismo, tal y como se indicaba en numerosas ocasiones en la rúbrica «Nuestra portada». El turismo como medio de transmisión de un proceso ideológico de legitimación del estado y de politización del pasado, se empleó ya en la zona nacional en plena Guerra Civil, con las llamadas «Rutas Nacionales de Guerra» en las que los turistas visitaban lugares de batallas de la Guerra Civil ya en 1938, y que se convirtieron tras la contienda en las «Rutas Nacionales de España».¹⁰ El estado se esforzó, por otro lado, desde esa época y en los años cuarenta por fijar una iconografía destinada a la propaganda turística en soportes como los sellos y los billetes. Así, para la promoción de la imagen turística en España en los sellos se seleccionaban temas y argumentos específicos que contribuían a resaltar los valores e ideales de la dictadura. La Oficina Filatélica se creó en 1941 con el fin de asesorar al gobierno en esta materia y elaboró un plan iconográfico en el que se preveía «seleccionar aquellas imágenes que encarnan los valores positivos y permanentes de la realidad y de la historia patria». Según las circunstancias se podía imponer un criterio

⁷ Portero, Begoña: «Historia de una revista», C.d.E. (308), agosto de 1985, pp. 12-15.

⁸ Anderson (1983).

⁹ Holguín (2005), p. 30.

¹⁰ Ibidem.

«de oportunidad conmemorativa» cuando se diesen «centenarios de figuras históricas o cualquier otro imperativo que refleje actualidad o interés». Se proponía además un sistema ordenado y prefijado con diversas categorías iconográficas entre las que había de seleccionarse la imagen que se propusiese para una emisión de sellos determinada.¹¹

Al difundir la imagen turística de España en una publicación destinada a los emigrantes españoles y no a los turistas extranjeros o a turistas españoles de clase media residentes en el país, *Carta de España* construía y reforzaba la identidad nacional, pero también contribuía a largo plazo a favorecer el consumo de la oferta de los mercados turísticos entre los emigrantes, creando deseos de conocer lugares nuevos y fijando destinos de interés al margen de los lugares de origen a los que los emigrantes se solían dirigir en vacaciones.¹² Al mismo tiempo, y dada la falta de recursos de la revista para crear una imagen del país pensada específicamente para el público de la emigración, la difusión de este tipo de instantáneas forzaba paradójicamente la percepción de los lectores emigrados de España como destino turístico, aunque los emigrantes no se viesan a sí mismos como tales o tardasen aún mucho tiempo en hacer uso decididamente de la oferta del mercado turístico español como tal.

Las portadas proponían al lector ante todo un turismo de imagen¹³, es decir, un recorrido por distintos lugares de España que merecían, a juicio de los promotores estatales del turismo, una mirada positiva, y eran también una invitación a seleccionar un destino y acudir al lugar representado en un futuro. Las imágenes resaltaban una serie de características de los lugares representados. El repertorio de imágenes encajaba, en líneas generales, con algunas de las categorías iconográficas definidas tras la Guerra Civil, pero adaptadas a la política turística de la España de los años sesenta: paisajes, monumentos y fiestas o escenas folclóricas. Tanto las imágenes como los textos realizaban la atracción de lugares, edificios y tradiciones, y, portada tras portada, se advierte el esfuerzo por mostrar el atractivo de todas las regiones.

Los tópicos en torno a los que se mueven las fotografías y los comentarios son los que se asocian con el ideal franquista de la identidad nacional española. Se encuentran clichés y estereotipos sobre la naturaleza, la religión, el folclore, el trabajo y el desarrollo. La atracción parece residir no sólo en los lugares, los edificios o las escenas, sino en su capacidad de asumir o encarnar algún valor de la identidad nacional. Y esta tendencia se acentúa con el tiempo. En los números de los dos primeros años se utilizan a menudo citas de los textos literarios de autores clásicos para la rúbrica «Nuestra portada», y más tarde fueron casi siempre comentarios o aclaraciones no firmadas por nadie, pero con un contenido propagandístico más explícito que los textos literarios. Veamos algunos ejemplos del empleo de las fotografías de paisajes, fiestas y monumentos.

En enero de 1964, la instantánea de la portada ofrecía la imagen de un valle imponente en la Serranía de Ronda. Y el texto de la rúbrica decía:

«Junto a las nuevas estampas de la España que cambia, y que «nuestra portada» recoge con frecuencia reproducimos también las estampas de la España inmutable, la que no cambia: la de su geografía y la de su carácter. Agreste y bravío, desafiante, como éste de la Serranía de Ronda,

¹¹ Correyero Ruiz (2002), pp. 31-45.

¹² Sobre la historia del turismo en la España del s. XX véase Moreno Garrido (2007). Sobre este tema en la etapa franquista: Pack (2006).

¹³ Troncoso y Lois (2004), p. 286.

fiel reflejo del modo de ser español: altivo y sincero, mirando al cielo, sabiéndose mantener en el maravilloso equilibrio, sin miedo al vértigo, entre el abismo traidor y la altura pomposa y falsa. Justo en el término medio, que caracteriza la austeridad, la sencillez y la lealtad de nuestro pueblo.»¹⁴

La fotografía parece una pintura en la que un puente en el medio del valle marca la simetría de la imagen con sus dos arcos centrales y dos arcos laterales, presentando así un paisaje armónico, al que el comentario da un sentido nacionalista al identificar la geografía y el carácter de los españoles. Al calificarlos con adjetivos que alaban su equilibrio y emplear metáforas que inciden en su pretendida religiosidad («mirando al cielo») se fuerza la mirada romántica, católica y patriótica del lector sobre la naturaleza en su país de origen.

Otra estrategia para transmitir mensajes propagandísticos con imágenes turísticas y textos aclarativos consistía en subrayar la importancia del trabajo humano como la fuerza transformadora de la naturaleza. Esta estrategia se empleaba en la época en otros países también para crear atracción en la imagen turística cuando los elementos paisajísticos no parecían ser tan abrumadoramente bellos.¹⁵ Los paisajes llanos, concretamente, solían ser considerados menos atractivos que las montañas o sierras. Por lo tanto, la visión que de ellos se ofrecía era la de paisajes transformados en paisajes productivos y explotables económicamente. En marzo de 1963, la fotografía de la portada mostraba una vista del pueblo de Valdealcazaba en Badajoz con un árbol y un campo en el primer plano. El texto explicativo llevaba el título «Llega la primavera»: «Fue duro el invierno. Frío, agua, nieve se ensañaron con los pueblos y los campos de España. Pero el español es también duro y sabe hacer al mal tiempo buena cara. Y se apresta ahora, tras la adversidad, a recibir otra vez a la primavera, que ya anuncia en el florecer de sus almendros y en la alegre paz de los dos centenares de nuevos pueblos, blancos, limpios y abiertos a la esperanza —como éste de Valdealcazaba, del «Plan Badajoz»—, que han nacido en la gran Primavera del resurgir español.»¹⁶ Con las frases del final del texto, la exaltación de los logros del régimen franquista se hacía completamente explícita. Tras alabar una vez más el carácter español se utiliza la primavera como metáfora del desarrollo económico, que era uno de los argumentos básicos con los que se legitimaba la dictadura de Franco en los años sesenta.

La idea de la alianza entre naturaleza y actividad económica subyacía de igual modo en las fotografías de embalses y pantanos. Los ríos, transformados por la voluntad humana, no sólo contribuían a producir energía sino que aumentaban la producción agrícola y ponían a España «a la cabeza de países constructores de grandes embalses y pantanos, solamente superada por potencias de la categoría de Japón y Estados Unidos». Y de este modo la geografía española estaba pasando «del color pardo al verde y produciendo sus tierras una riqueza agraria antes inesperada».¹⁷

De manera clara se hacía referencia al turismo como un aspecto más del desarrollo del país cuando se presentaban imágenes de lugares que empezaban a ser destinos favorecidos por los turistas extranjeros. Se hablaba, por ello, de la «invasión de turistas» ex-

¹⁴ «Nuestra portada», C.d.E. (49), enero de 1964, p. 3.

¹⁵ Troncoso y Lois (2004), p. 287.

¹⁶ «Nuestra portada», C.d.E. (39), marzo de 1963, p. 3.

¹⁷ «Nuestra portada», C.d.E. (57), septiembre de 1964, p. 3.

tranjeros en relación con las Baleares, y tratando con estas palabras de adaptar el sentido de las imágenes, claramente promocional del turismo de masas, a lo que se consideraba el punto de vista del público lector de la revista.¹⁸ En algunos casos, se advierte la promoción de nuevas políticas del tiempo libre impulsadas por el gobierno que incluían la oferta de turismo de la Organización Sindical Española o del propio IEE como alternativa a otras formas de turismo más vinculadas al turismo de masas internacional y nacional. En diciembre de 1966, la portada presentaba una imagen nevada de Candanchú en Huesca y en el texto se podía leer: «Los deportes de nieve, como todos, han tomado gran auge en España durante los últimos años. Como pasa con el tenis y con otros deportes reservados sólo a ciertas clases sociales, van haciéndose cada vez más populares y asequibles a los trabajadores modestos; a ello ha contribuido especialmente la Organización Sindical a través de su Obra de Educación y Descanso, que ha creado albergues y paradores exclusivamente dedicados a obreros españoles.»¹⁹ Y el mismo IEE lanzaba campañas dirigidas a los hijos de los emigrantes como la que aparecía en la portada del suplemento de septiembre de 1964. A la fotografía de un grupo de niños y adolescentes que posan ante la sede del IEE en la calle Pintor Rosales de Madrid se añadía el siguiente comentario: «Los autocares acaban de detenerse ante la sede del Instituto Español de Emigración. Sus doscientos ocupantes se han conocido hace apenas unas horas; pronto serán buenos amigos. Con gestos de timidez, de asombro y de cansancio, posan para el fotógrafo antes de subir al Instituto de Emigración para saludarnos. Es nuestro primer encuentro.»²⁰ Se trataba de la II Colonia de vacaciones para hijos de emigrantes organizadas por el IEE con la Delegación Nacional de Juventudes en julio de 1964: «De su estancia entre nosotros y de sus excursiones, de sus impresiones de estos días vividos aquí, hemos querido hacer tema para editar este folleto, como suplemento a nuestro número 57».²¹ En él se buscaba resaltar la labor asistencial del IEE en el ámbito del tiempo de ocio y con una oferta específicamente pensada para los hijos de los emigrantes.

La política turística de los años sesenta pretendía satisfacer las demandas de potenciales turistas con una gran variedad en la oferta de destinos y actividades. Para ello, se escogían una serie de fiestas en distintas ciudades que eran objeto de campañas de promoción año tras año, configurando así un calendario turístico. *Carta de España* se hacía eco de este tipo de promoción con las instantáneas de sus portadas: la Semana Santa en Cuenca²², los Sanfermines²³, la feria de abril de Sevilla²⁴ o las fallas de Valencia²⁵ eran ejemplos típicos. Para las fiestas religiosas como la Navidad se reproducían a menudo obras de arte con escenas del Nacimiento de Jesús²⁶ o de la Adoración de los Reyes Magos.²⁷ Al tratarse de fiestas que se so-

¹⁸ «Nuestra portada», C.d.E. (78), junio de 1966, p. 3.

¹⁹ «Nuestra portada», C.d.E. (84), diciembre de 1966, p. 3.

²⁰ «Nuestra portada», C.d.E. (suplemento del número 57), septiembre de 1964, p. 3.

²¹ «II Colonia de vacaciones para hijos de emigrantes», C.d.E. (suplemento del número 57), septiembre de 1964, 4.

²² «Nuestra portada», C.d.E. (5), mayo de 1960, p. 3.

²³ «Nuestra portada», C.d.E. (8), agosto de 1960, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (80), agosto de 1966, p. 3.

²⁴ «Nuestra portada», C.d.E. (30), junio de 1962, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (41), mayo de 1963, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (77), mayo de 1966, p. 3.

²⁵ «Nuestra portada», C.d.E. (16), abril de 1961, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (40), abril de 1963, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (51), marzo de 1964, p. 3.

²⁶ «Nuestra portada», C.d.E. (12), diciembre de 1960, p. 3.

²⁷ «Nuestra portada», C.d.E. (25), enero de 1962, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (48), diciembre de 1963, p. 3; «Nuestra portada», C.d.E. (72), diciembre de 1965, p. 3.

lían celebrar en familia no se buscaba la promoción de un lugar concreto, sino que se sugería la conveniencia de volver a casa para celebrar esas fechas en el lugar de origen. Un caso especial dentro de las fiestas religiosas era el de la fiesta del Pilar, el 12 de octubre, en el que se recurría, por ejemplo, a una fotografía de un grupo folclórico aragonés bailando una jota y con la catedral de Zaragoza al fondo.²⁸ En esta y otras imágenes, el folclore se instrumentalizaba haciéndose de él un icono, según los casos, del carácter nacional o de la vinculación con Hispanoamérica.

La atracción se hacía residir no sólo en los paisajes y en las fiestas, sino también en los monumentos. Los comentarios tematizaban a menudo el pasado exaltando las glorias de la nación o servían para subrayar el futuro pujante y laborioso del país. Las fotografías de monumentos difundían los mitos históricos del franquismo y, en especial, los vinculados al catolicismo como religión de estado, con una gran cantidad de imágenes de iglesias y catedrales en las portadas de la revista. Las estrategias iconográficas y textuales adoptadas organizaban la mirada del lector en torno los valores religiosos y patrióticos. A veces, la imagen transmitía un mensaje político de por sí, como en el caso del Valle de los Caídos, que se acompañaba de una cita extraída de una carta del Papa Juan XXIII a Franco²⁹, y en otros casos, el contenido político se acentuaba en el texto, como por ejemplo en la aclaración de una fotografía de la catedral de León que ocupaba la portada: «Ella ha sido durante unos días eje de la vida espiritual de España. Francisco Franco ha peregrinado hasta allí, para recibir una vez más el homenaje ferviente y cálido de una región española. Y con los leoneses se ha postrado a los pies del Santísimo y ha formado en las filas de la procesión que cerró el Congreso Eucarístico Nacional allí celebrado, al que el Sumo Pontífice dirigió un paternal mensaje. De él son estas palabras: ‘¡Qué hermosa primavera, la de esta Iglesia de España!’»³⁰ La descripción de la visita de Franco como una peregrinación con motivo de un Congreso de tema religioso y la manida metáfora de la primavera aplicada en esta ocasión a la Iglesia, inciden en la interpretación política de una imagen que en sí misma no tenía más que una connotación religiosa.

Todos estos ejemplos muestran cómo los textos favorecían la transmisión de un mensaje político más explícito y más cercano al lenguaje fundacional del régimen que el de las imágenes de promoción turística. Tanto las imágenes como los textos pretendían reforzar el vínculo de los emigrantes con España en línea con la política migratoria del IEE basada en la idea de la asistencia al emigrante. La retórica en torno a la noción de asistencia servía a las autoridades para legitimar el intervencionismo del estado en materia migratoria. La política asistencial alimentaba, por un lado, el mito del retorno definitivo para favorecer, entre otras cosas, el envío de remesas y las inversiones inmobiliarias, y tendiendo a evitar de paso la integración en las sociedades de acogida.³¹ Esa política favorecía, por otro lado, la vuelta al país de origen en vacaciones, es decir, el retorno temporal que se debía repetir lo más regularmente posible. Para ello era conveniente añadir atractivos adicionales en forma de lugares de destino al margen del lugar de origen y contrarrestar la posible influencia de un entorno crítico con el régimen de Franco en el extranjero difundiendo las consignas de la propaganda política de la dictadura.

²⁸ «Nuestra portada», C.d.E. (45), septiembre de 1963, p. 3.

²⁹ «Nuestra portada», C.d.E. (7), julio de 1960, p. 3. Sobre el Valle de los Caídos en las guías turísticas de Patrimonio Nacional véase Vanden Bergh y Maddens (2008), pp. 241-262.

³⁰ «Nuestra portada», C.d.E. (56), agosto de 1964, p. 3.

³¹ Fernández Vicente (2009, en prensa).

La imagen de las autoridades políticas y de los altos cargos

Las fotografías de la portada se multiplicaron entre 1967 y 1975 porque en cada portada se publicaban numerosas noticias ilustradas por imágenes diversas, rompiendo así con el concepto de portada dedicada a una sola instantánea de la fase anterior, y porque también aumentó su presencia enormemente en las páginas interiores. Las noticias sobre políticos y altos funcionarios compartían protagonismo en la revista con las inspiradas en la cultura de la evasión del tardofranquismo, que integraba el cine español de la época, los toros, la canción folclórica (en especial las formas comerciales del flamenco), el erotismo contenido de las imágenes de ganadoras de concursos de belleza y los héroes del fútbol como deporte de masas pensado para un público masculino.³² Casi todas estas fotografías provenían de otros medios de comunicación y de agencias.

Los valores transmitidos eran los del nacionalismo español y el populismo franquista aún más acompasados que en la fase anterior al ritmo de los símbolos del desarrollismo económico, propagando el consumo y difundiendo la desideologización de la vida social y cultural. La figura de Franco se adaptaba, en cierta medida, a los nuevos tiempos, convirtiéndose en un icono central de las políticas del desarrollismo: ceremoniales con otros políticos extranjeros para dar credibilidad a la aceptación internacional del régimen³³, inauguraciones para demostrar la pujanza económica del país³⁴, y caza o pesca en el tiempo libre para encarnar y promocionar las políticas turísticas de la dictadura. Todo ello con un enorme despliegue de retóricas textuales e iconográficas que hacían uso de los tópicos de las campañas que proclamaban la «paz», sobre todo desde el año 1964 con el lema de los «25 años de paz», como término clave para ganarse a las generaciones que no habían vivido la Guerra Civil.³⁵

Lo más relevante para nuestro tema son las representaciones simbólicas e iconográficas de los valores que se les atribuían a las autoridades políticas y a los altos cargos que trabajaban en ámbitos relacionados con la emigración: el Ministerio del Trabajo y el IEE. La revista servía desde sus comienzos como plataforma de divulgación de las políticas asistenciales gestionadas por el IEE, y para darles un aspecto más concreto y asequible se utilizaban a menudo las imágenes del Ministro de Trabajo y de los Directores Generales del IEE, especialmente en actos oficiales o de viaje para visitar emigrantes en el extranjero. En los textos se ensalzaba la importancia de su trabajo y su dedicación a la defensa de los intereses de los emigrantes. De hecho, *Carta de España* seguía ofreciendo muy pocos artículos originales para informar de la actualidad española, y éstos se centraban casi siempre en el ámbito de la política migratoria española, que era donde más se hablaba de los altos cargos del Instituto. Además, aunque la revista estaba destinada a los emigrantes, no sólo era producida por funcionarios del IEE durante el franquismo, como hemos visto, sino que a veces parecía también, en parte, pensada para informar a los fun-

³² Sánchez-Biosca (2007), pp. 89-110.

³³ «De Gaulle visita a Franco en el Prado», C.d.E. (127), julio de 1970, p. 1; «Nixon en Madrid», C.d.E. (131), noviembre de 1970, p. 1.

³⁴ «Refinería de petróleos inaugurada en Castellón de la Plana por el Jefe de Estado», C.d.E. (91), julio de 1967, p. 1; «La ciudad sanitaria provincial de Madrid, inaugurada por el Jefe de Estado. Otras importantes inauguraciones en toda España», C.d.E. (105), septiembre de 1968, p. 1; «Inauguración de la residencia sanitaria «Primer de octubre»», C.d.E. (166), 15.10.1973.

³⁵ «Nuestra portada», C.d.E. (53), mayo de 1964, p. 3.

cionarios del IEE en el extranjero. Se trataba, por un lado, de convencer a los emigrantes de la importancia de las políticas asistenciales del IEE y de lograr su respaldo, pero también de facilitar argumentos a los funcionarios del IEE para defender su trabajo dándoles a conocer lo que se hacía en Madrid y en los países de acogida. En los artículos de la revista y en sus fotografías se llevaba a cabo una defensa de los funcionarios del IEE que se presentaban a sí mismos, como a los altos cargos, en el papel de defensores de los intereses de los emigrantes en un claro ejemplo de paternalismo burocrático. Así, en una «Carta al lector», que cumplía la función de editorial de la revista, se decía:

«Todas las semanas, bajo la presidencia del Director General del Instituto Español de Emigración, se celebra en la sede de este organismo una reunión en la que toman parte los Jefes de todas las Secciones. En ella se trata exclusivamente de un tema: el de la asistencia al emigrante. [...]

En un reciente viaje hecho a Alemania por uno de estos Jefes de Sección [del IEE], al rendir informe de sus impresiones se alude al impacto político de este vasto programa del plan asistencial para nuestros trabajadores en aquel país, frente a la inexistencia de algo parecido entre los emigrantes de otras naciones. Allí, donde la propaganda política de unos u otros sistemas y partidos se vierte en ojos y oídos de los trabajadores extranjeros; allí, donde la acción proselitista está pronta a buscar en nuestros compatriotas víctimas propiciatorias para envenenar sus espíritus y apartar de su verdadera meta el objetivo de la emigración; allí, en fin, se hace indispensable hacer llegar esta acción tutelar del Estado, no ya para contrarrestar aquellos intentos de captación política hostil –que nuestros trabajadores no suelen morder el anzuelo–, sino para hacerles más llevadera la hostilidad de una vida extraña, y más tangible la presencia de la patria. Y para poner en práctica el espíritu de justicia social y de ejecutoria cristiana que caracterizan al Ministerio de Trabajo y al Gobierno español en el trazado de sus programas. [...]

Cambió mucho la faz de la emigración española desde 1956; apenas sí entonces alguien había pensado en emigrar a través de los Pirineos. Hubo necesidad de crear nuevos métodos de asistencia, nuevas funciones tuitivas, nuevos procedimientos operatorios, dividiendo la atención de nuestras funciones en dos objetivos: el tradicional de la emigración a América y el nuevo que se iniciaba hacia Centroeuropa. Frentes totalmente distintos, para los que no servían las mismas armas; emigraciones totalmente diversas, para las que había que utilizar sistemas absolutamente distintos. Y se hizo sobre la marcha, sin altos ni pausas, con dedicación entera, con falta de medios y –lo que era más triste– con la insistencia y con el escepticismo del propio emigrante, que buscaba preferentemente la ayuda de «ganchos» y «agencias», de mercaderes de trabajadores, porque el Instituto les parecía algo que se montaba como pretexto para hacer de sus jornales en moneda extranjera unos «descuentos» en provecho de sus funcionarios. Sabido es que hoy, todavía, alguien se empeña en mantener aquella burda afirmación de que nuestros trabajadores en Europa sufren en sus haberes unos pretendidos descuentos que revierten en beneficio del Gobierno, de la Iglesia o de determinados organismos españoles. Afortunadamente, esta falacia se desterró casi por completo, muriendo a manos del Plan Asistencial del Instituto.»³⁶

Desde un punto de vista retórico, *Carta de España* asumía el papel de portavoz de los emigrantes mismos, dando espacio, por ejemplo, a los artículos de corresponsales que trabajaban como voluntarios y que informaban sobre actividades de las asociaciones españolas. Pero la autoalabanza y la búsqueda de legitimidad del IEE, y con ello del estado franquista y de sus políticas migratorias, era palpable en cada número tanto en los textos como en las imágenes. La actitud paternalista frente a los emigrantes no permitía que estos emergiesen en sus páginas como actores sociales o políticos realmente relevantes y comprometidos. En la búsqueda común del desarrollo del país, eran los funcionarios y sus superiores, los que aparecían siempre como actores fundamentales, y de ahí la repetición constante de la preocupación del ministro del momento o del Director General por mejorar la calidad de vida de los residentes en el extranjero.

³⁶ «Carta al lector», C.d.E. (68), agosto de 1965, p. 3.

Veamos algunos ejemplos de cómo las fotografías representaban el poder y el papel de los políticos del Ministerio de Trabajo y de los altos funcionarios del IEE, que compartían en gran parte la concepción y los valores del trabajo funcional de los empleados del IEE, tal y como estos eran presentados en *Carta de España*. Licinio de la Fuente fue ministro de Trabajo desde 1969 hasta 1974 y destacó como uno de los personajes políticos que más atención recibió en estos años en la revista. Su momento culminante fue, sin duda, el de la aprobación de la Ley de Emigración en las Cortes en 1971. En la portada del mes de septiembre su retrato presidía la parte superior y al lado se leía bajo el título «Ley de Emigración, aprobada»: «Como ya indicábamos en nuestro número anterior el ministro de Trabajo, Licinio de la Fuente, presentó a las Cortes Españolas la nueva Ley de Emigración. Quedó aprobada en el último Pleno. De los artículos más esenciales y de las palabras de presentación de la Ley que expuso el ministro, así como de un emocionado mensaje, que el señor de la Fuente dedicó a todos los emigrantes, damos amplia información en nuestras páginas interiores.»³⁷

Dos de los Directores Generales del IEE bajo su mandato como ministro tuvieron también gran protagonismo gráfico en la revista: Antonio Rodríguez-Acosta (1970-1973) y Fernando Suárez (1973-1974). Una imagen típica de los Directores Generales era la de la visita a los emigrantes en sus asociaciones, y, con el tiempo, cada vez más también, en sus lugares de trabajo. En mayo de 1971, el titular de una de las noticias de la portada era: «El Director General del Instituto Español de Emigración, en Alemania». En la fotografía aparecía el Director General Rodríguez-Acosta ante dos hombres y una mujer en un centro de trabajo. Los trabajadores parecían mostrarle algo y el texto que acompañaba la imagen era el siguiente: «El Director General del Instituto Español de Emigración, señor Rodríguez-Acosta, ha visitado a los trabajadores españoles de Alemania y Bélgica. Durante su viaje conversó detenidamente con el presidente del Instituto Federal de Trabajo y otras autoridades de este organismo, especialmente sobre los temas de alojamiento, promoción profesional, seguridad social y enseñanza. En las páginas 20 y 21 publicamos un amplio reportaje sobre el viaje del señor Rodríguez-Acosta.»³⁸

Tras el artículo de despedida de Rodríguez-Acosta en la segunda página del número de julio de 1973 con el título «Duro y triste adiós»³⁹, acompañado de una fotografía suya y una vez más cargado del patetismo propio del paternalismo burocrático y de la retórica del servidor del estado encariñado con su tarea de asistencia al emigrante, la portada de *Carta de España* pronto empezó a recoger las imágenes de Fernando Suárez como nuevo Director General. Ya en octubre de ese año, la parte superior de la portada estaba coronada por su retrato y al lado aparecía un artículo titulado «Actividades del Director del IEE», que resumía brevemente sus viajes, discursos y contactos en el extranjero.⁴⁰ El ministro Licinio de la Fuente le robaba, en cualquier caso, protagonismo porque una instantánea mucho mayor le presentaba en la parte central de la portada inaugurando la residencia sanitaria «Primero de octubre» entre Franco y el poco después asesinado Carrero Blanco.⁴¹

³⁷ «La ley de Emigración, aprobada», C.d.E. (141), septiembre de 1971, p. 1.

³⁸ «El Director General del Instituto Español de Emigración, en Alemania», C.d.E. (137), mayo de 1971, p. 1.

³⁹ Rodríguez-Acosta, Antonio G.: «Duro y triste adiós», C.d.E. (163), julio de 1973, p. 2.

⁴⁰ «Actividades del Director General del IEE», C.d.E. (166), 15.10.1973, p.1.

⁴¹ «Inauguración de la residencia sanitaria «Primero de octubre»», C.d.E. (166), 15.10.1973, p. 1.

En febrero de 1974, un mes después de la información sobre el atentado contra Carrero Blanco, a cuyo retrato se dedicó en exclusiva toda la portada, se invertía el tamaño de las fotografías: una gran instantánea de Fernando Suárez recibido por emigrantes españoles en Suiza con una gran bandera española en la que se podía leer «Bienvenido a la Casa de España» ocupaba gran espacio en la portada, y una fotografía más pequeña de la reunión del Consejo del Instituto Español de Emigración permitía ver al fondo de una larga mesa y de lejos al ministro Licinio de la Fuente.⁴² Fernando Suárez aspiraba a cargos de mayor envergadura que pronto había de conseguir. El título del artículo dedicado al viaje del Director General ponía una vez más el énfasis en el esfuerzo de la administración española por asistir a los emigrantes: «Contacto directo con los problemas». En el texto se podía leer sobre sus «apretadas jornadas de trabajo» y sobre las «vivas muestras de simpatía y afecto» de los emigrantes españoles, presentándole como alto funcionario ejemplar al servicio del pueblo.⁴³

La imagen del emigrante en la revista

En 1975 la elaboración de la revista se profesionalizó y por primera vez contó con una redacción compuesta de periodistas.⁴⁴ Su director de entonces, Ernesto Pérez de Lama, contó con el apoyo económico del IEE para los cambios que quería acometer:

«Pero enseguida hicimos otro planteamiento, que contó con el apoyo económico del Instituto, y que era el de hacer una revista de información general, con reportajes sobre la vida española: culturales, deportivos o políticos. El momento así lo requería. Vivimos la época apasionante de la transición [...]. Ahora pienso que en los volúmenes de la revista puede verse una historia de la transición bastante objetiva, que puede ser aceptada por hombres de muy diversas ideologías. A ello contribuyó, sin duda, el que el equipo de redactores estuviera formado por gente muy joven, que podía informar sin apasionamiento.»

El deseo del nuevo director de la revista era que *Carta de España* no fuese sólo «un órgano portavoz de la Administración», sino que recogiese el punto de vista de los emigrantes. La llegada de Francisco Condomines a la Dirección General del IEE en 1977 permitió desarrollar esta idea. De hecho, la mancha experimentó un cambio, «añadiendo la palabra «Emigración» al nombre tradicional de «*Carta de España*». A Ernesto Pérez de Lama le sustituyó en 1980 Adolfo Ribas, el hasta entonces redactor jefe. Y en 1982 se constituyó por primera vez un Consejo Editorial, tras la llegada del PSOE al gobierno y el nombramiento de Mayte Iza como Directora General del IEE. Del Consejo Editorial formaban parte «junto a directivos del IEE y periodistas de la redacción, representantes de los principales sindicatos, en un intento de garantizar el pluralismo democrático y la objetividad informativa». En esa época, el Subdirector General del IEE, Javier Casas, asumió la dirección de la revista. Con él se introdujo en cada número un reportaje central «que tuviera relación con la problemática migratoria». A mediados de los años 80, la revista alcanzó los 25000 ejemplares y llegó a publicarse con periodicidad quincenal.⁴⁵

⁴² «Contacto directo con los problemas», C.d.E. (170), 15.2.1974, p. 1.

⁴³ «Reunión del Consejo del Instituto Español de Emigración», C.d.E. (170), 15.2.1974, p. 1.

⁴⁴ Portero, Begoña: «Historia de una revista», C.d.E. (308), agosto de 1985, p. 12-15.

⁴⁵ Ibidem.

En su análisis de la transición desde el punto de vista de la sociología cultural, Laura Desfor Edles se ocupa de los enfrentamientos que giran alrededor de los significados de símbolos culturales en la política, en vez de partir de la difusión de valores que determinen el comportamiento de los actores sociales. Subraya así el papel activo de los consumidores de productos culturales en el ámbito de la política y su capacidad de ofrecer resistencia o de redefinir los mensajes de los autores del mundo cultural. Se aparta con ello del funcionalismo de la sociología, que deja poco margen a los individuos para construir su propia percepción de la realidad. En el caso de la transición española, a su modo de ver, el modelo cultural en torno al que se desarrolló la política de aquellos años es el del consenso basado en varios símbolos centrales: el del nuevo comienzo, el de la democracia y el de la reconciliación nacional por oposición al de la Guerra Civil. Estos símbolos, a su vez, se relacionaban con valores políticos y ofrecían la base para conformar las reglas estratégicas de la política de consenso y para el proceso de transición. En los momentos de crisis inherentes al proceso, los valores fueron repensados y replanteados.⁴⁶

En la revista *Carta de España* se advierte la presencia de los símbolos centrales del consenso ya citados. Pero la publicación se proponía ante todo explicar a sus lectores en el extranjero la oferta política en España y hacía hincapié en la necesidad de consenso también en las comunidades españolas en otros países. Para ello era necesario implicar a los emigrantes en el proceso de transformación política tratándoles como ciudadanos de una democracia y actores políticos.

Desde el punto de vista iconográfico esta transformación repercutía en la imagen de los emigrantes transmitida por la revista. Durante la etapa franquista se evitó, en general, publicar fotografías de emigrantes en su lugar de trabajo o desarrollando actividades políticas. Si aparecían en su entorno laboral, era normalmente acompañando a algún alto cargo del IEE o del Ministerio de Trabajo en sus visitas al extranjero. La escasa presencia o prácticamente ausencia de este tipo de instantáneas sobre el mundo laboral contrasta con la tendencia de los medios de comunicación de los países de acogida, ya desde los años sesenta, a ofrecer imágenes de los emigrantes realizando los trabajos que se consideraban más usuales en su caso.⁴⁷ En *Carta de España* se temía en esa época, con toda probabilidad, la imagen «obrerista» de los emigrantes que la izquierda utilizaba en este y otros ámbitos para ilustrar sus reivindicaciones y postulados en relación con la política migratoria.⁴⁸ Con la transición, las fotografías de los emigrantes en su ambiente laboral se convirtieron en algo normal y las actividades políticas dejaron de ser evitadas sistemáticamente.

Carlos Ortega trabajó como reportero gráfico para la revista en aquellos años y vivió de cerca los cambios de la época. Antes de terminar la carrera de periodista estaba ya trabajando como auxiliar en el IEE. Se licenció en periodismo en 1981 y consiguió que le trasladasen como auxiliar administrativo a *Carta de España*. Allí llevaba el fichero de suscripciones, enviando recordatorios por pagos atrasados, anotando los cambios de direcciones, dando altas y bajas o escribiendo cartas:

⁴⁶ Edles (1998), pp. 18-25. Sobre la imagen exterior de España desde 1975 véase Balfour y Quiroga (2007), pp. 289-349. Para la imagen de España en Estados Unidos véase Boyd (2002), pp. 317-328.

⁴⁷ Claviezel (2006), pp. 57-73. Numerosos ejemplos de fotografías de emigrantes italianos en Suiza en estos años se encuentran en: Bachman (2003); Halter (2003).

⁴⁸ Sobre la imagen obrerista de la izquierda en la Europa de los años 60 y en especial tras mayo del 68 véase Seidman (2004), pp. 133-145.

«Y, entonces, así estuve un tiempo y luego, pues, como yo lo que tenía era afición a la fotografía, desde antes de haber hecho periodismo pues, Carta de España lo que no tenía era un fotógrafo oficial. Hacía las fotos Publio, las hacía Adolfo, las hacía cualquiera y tal, pero no había fotógrafo en Carta de España, entonces, se tiraba de fotógrafos ajenos, se les llamaba, les decían: «Oye, esta tarde el Director General recibe a no sé quién hay que hacer una foto.» ¿Qué ocurre? Que los fotógrafos entonces, en esa época les interesaban más otras cosas o en fin, lo que fuera, el caso es que no prestaban mucha atención y fallaban bastante. Entonces, yo era muy precavido y llevaba siempre mi cámara cargada conmigo. Cuando fallaban los fotógrafos pues, claro, el que hacía las fotos es el que llevaba la cámara, o sea, yo. Y, por ahí empecé a publicar en Carta de España. Me llamaban para hacer las fotos y entonces, aprendí a hacer fotos, como vieron que aquello iba, hubo una cosa muy curiosa, es que yo, claro, lo que no sabía era revelarlas y entonces, se revelaban las fotos en un laboratorio, o sea, tú tenías tu revelador, tu fijador, tu...tus líquidos, un cuarto oscuro y tal.

[...] Claro, es que el laboratorio de Carta de España se montó en mi época. Como yo empecé extraoficialmente, porque yo era auxiliar, empecé a hacer fotos para Carta de España, claro, había que mandarlas a la tienda, entonces en la tienda tardaban una semana en revelarte las fotos no como ahora. Como tardaban tantísimo, al final vieron la opción de montar un laboratorio, entonces se compró, se montó, estábamos en un sitio donde había un sótano y en ese sótano se organizó un laboratorio y claro, como yo no sabía manejarlo, Publio sabía, porque Publio ya había trabajado como fotógrafo y ya había manejado los líquidos, entonces, Publio me enseñó, pero se fichó a un, a un individuo, no me acuerdo como se llamaba, que tenía una tienda de revelado y él revelaba fotos y tal, y entonces, le contrataron para que me enseñara, para que me enseñara a mí no, de hecho se le contrató para que nos enseñara a los que quisieran aprender a revelar fotos. Y en un principio, se apuntó todo el mundo y más o menos aprendimos todos, pero, claro, yo creo que el único que perseveró en aquello fui yo, los demás poco a poco, se fueron olvidando, porque claro, ponerte el mandil y estar allí aguantando el tufo, los líquidos, horas y horas a oscuras con una bombilla roja, si no te gusta, pues, si no te atrae, no lo haces, ¿no?. Entonces, la mayoría de la gente aprendió digamos, lo básico, y el que insistió y perseveró allí, el que aguantó, el que más aguantó, tampoco me voy a poner todas las medallas, porque todos, pero bueno, el que más aguantó fui yo. Y entonces, empecé con lo de las fotos.»

Para su formación como periodista gráfico fueron fundamentales tanto la existencia de un laboratorio de revelado en la sede de la redacción de *Carta de España* como el contacto con Publio López Mondéjar, que era un periodista y reportero gráfico con experiencia. Publio López es además autor de una importante historia de la fotografía en España, en la que reflexiona sobre la evolución del periodismo gráfico desde el final de la Guerra Civil hasta la etapa democrática.⁴⁹ Según él, en general el trabajo de los fotógrafos o reporteros gráficos continuó siendo despreciado en las redacciones hasta tiempos recientes y aún en el período democrático: «los fotoperiodistas españoles carecían de una formación adecuada, y pocos profesionales estaban capacitados para asumir su trabajo en el campo de la edición gráfica».⁵⁰ Aún así, hace hincapié en que, a pesar de limitaciones y carencias, «una nueva generación de reporteros gráficos iba a protagonizar el más profundo movimiento renovador del fotoperiodismo español desde los tiempos de la República». El sentido de «responsabilidad civil» entre los nuevos reporteros impregnaba también la actividad de los periodistas de *Carta de España* en la fase de la transición, aunque Publio López no hace referencia en su obra a su propia experiencia como periodista en *Carta de España*, sino que adopta el punto de vista del historiador de la fotografía y habla en general de la evolución del periodismo gráfico, subrayando «la pobreza del tratamiento gráfico de la prensa y la inestabilidad laboral de los periodistas gráficos» también en tiempos posteriores al franquismo.

⁴⁹ López Mondéjar (2005), pp. 472-484.

⁵⁰ López Mondéjar (2005), pp. 479.

Durante la entrevista con Carlos Ortega le mostré fotocopias de fotografías que encontré en el archivo fotográfico de *Carta de España*, algunas de ellas posteriormente publicadas y otras no, con objeto de hablar de las circunstancias en que se tomaron y de interpretarlas teniendo en cuenta el recuerdo que el reportero guarda de sus intenciones originarias. En el archivo se encuentran, fotografías que provienen de agencias y de otros medios de comunicación así como las de los periodistas de la revista. Una de ellas, datada de 1982, forma parte de una serie sobre el tema «Españoles en Suiza». En ella aparecen dos trabajadores de la construcción en su ropa de trabajo ante una rampa de un garaje en construcción. Carlos Ortega la reconoció rápidamente como una de las suyas:

«Nosotros el caso es que aquí había una obra de un edificio de viviendas y aparcamientos y había un grupo de españoles, bastante numeroso, que estaban currando allí, estaban trabajando. Entonces la persona encargada, porque era una empresa que tenía... yo creo que tenía una especie como de agencia de relaciones públicas o algo así porque vino una especie de mediadora, una señora que se encargaba, que estará por ahí, una señora rubia, así con el pelo lacio y es la mediadora y tal, y solamente hablaba alemán y, entonces, afortunadamente venía con nosotros una persona, no me acuerdo quien es, una persona de la consejería que hablaba alemán y fue el que nos sirvió de intérprete porque claro, el paso previo a hablar con los trabajadores era garantizarle a esa persona que nosotros no éramos inspectores de trabajo, no íbamos a denunciar la condiciones pésimas de trabajo de los españoles en Suiza... O sea, tenías que... que digamos convencer un poco a la encargada de esa obra y de... es que ya te digo, no sé si era exactamente de la empresa o de una especie de empresa... no sé si me explico, de relaciones públicas o una empresa subsidiaria y tal. Había primero que dejarle muy claro que nosotros no íbamos ni contra la empresa ni contra las autoridades suizas, ni contra el trabajo del español, ni contra los sueldos bajos ni contra nada, o sea, que nosotros íbamos solamente a sacar a nuestros compatriotas trabajando en su obra. O sea, teníamos que dejar las cosas muy claras siempre, no. Porque si no eran muy susceptibles y había veces que no querían hablar o no te dejaban, o te decían que los entrevistaras cuando salieran del trabajo, con lo cual, la foto del casco te la perdías, claro. Porque tú, estos señores, los entrevistas en el centro gallego y son jubilados, son deportistas de élite, son funcionarios, son burguesía... O sea, estos señores, fotográficamente hablando, son empleados, son obreros de la construcción porque están en una obra y porque llevan un atuendo propio de la gente que trabaja en las obras: van con su casco, su arnés, sus botas, sus guantes y tal, ¿no? Entonces, claro, para nosotros es importante sacar a la gente en su salsa. No siempre era posible, en este caso lo fue. Entonces, la verdad es que, bueno, sin mucha amabilidad, porque ya sabes cómo son los suizos que no son especialmente amables, ni efusivos ni nada, pero bueno, no nos pusieron mala cara y nos dejaron hablar con la gente, eso sí, en el período de descanso, o sea, no podíamos interrumpir el trabajo. Entonces, claro, lo que yo sí podía hacer era hacer las fotos mientras ellos trabajaban. Aquí era fundamental llevar un objetivo largo porque, claro, los que estaban en un tejado, en una zona apartada y tal, no me dejaban llegar hasta ellos, entonces tenía que utilizar un zoom, un teleobjetivo para aproximarlos un poco más. En el periodo de descanso, pues tú cogías y normalmente hacías las fotos donde estaban ellos, pero claro, siempre tenías un poco la cosa de decir: «Joé..., aparte de periodista, voy a ser un poco creativo». Entonces, esta foto concreta a mí me llamó mucho la atención, porque estos tíos no estaban trabajando aquí, de hecho si te fijas, esta parte está terminada, tiene ya las luces y todo, no. Ellos estaban arriba, pero, claro, cuando yo me subí dije: «Joé... aquí abajo podemos hacer una bonita foto, ¿no?». Entonces, esta foto concretamente me acuerdo por eso, porque yo la vi desde arriba, dije: «Abajo puede estar bien».

Luís: Lo que te gustó es entonces esta entrada en forma de caracol...

Carlos: La entrada y la luz...

Luís: ...y la luz por donde entra...

Carlos: La luz, porque desde abajo se veía como un tubo de luz, o sea, al ser un sistema espiral, sabes, la luz bajaba, entonces ¿Sabes que la luz se desplaza en línea recta? Entonces, claro, la luz baja pero en la zona de alrededor sigue en penumbra, entonces era como un cañón de luz de arriba abajo, muy bonito, no quedó tan bonito como yo pensaba, pero bueno. El caso es que me gustó y ahí sí que les pedí, de hecho los ves que están posando, les pedí que se bajaran conmigo para ha-

cerles una foto en este sitio. Y esta foto está hecha con flash también porque si no ellos estarían a contraluz, total. Entonces, aquí metes el flash de relleno para que salga el detalle porque si no ellos saldrían negros porque la única luz que la tienen, la tienen a la espalda, no.»

En su narración se percibe cómo las relaciones sociales y la interacción no sólo con los fotografiados sino también con los responsables de la empresa en la que trabajaban, determinaban hasta cierto punto el proceso de producción de la imagen: el lugar, el tiempo y las circunstancias eran negociadas de antemano. Y en la preparación de la puesta en escena previa a la sesión de fotografías, las cuestiones estéticas resultaban en ocasiones muy relevantes para el reportero gráfico, que reflexiona en la entrevista sobre su propio trabajo, presentándose como periodista gráfico consciente de la importancia de la escenografía, de la pose y de la preparación del ámbito de la imagen. Representaba, por lo tanto, el trabajo del emigrante en imágenes que le atribuían dignidad a través de la elaboración compositiva propia del retrato fotográfico.

Un problema especial se planteaba al hacer un reportaje gráfico de un acto fundamental en democracia como es el voto en las elecciones. Mientras que la iconografía del votante en el país se asocia con la urna y el colegio electoral, en el caso de los emigrantes y su voto, Carlos Ortega trató de elaborar una iconografía adecuada en un reportaje del que se conservan abundantes instantáneas en el archivo fotográfico de la revista. Durante la entrevista le enseñé fotocopias de las fotografías de esta serie y reflexionó sobre las circunstancias en que habían surgido y sobre sus dificultades:

«Cuando por primera vez se dio opción a que votaran los emigrantes por correo, pues claro, es como la primera vez que vinieron los emigrantes con los viajes del Imsero, o sea, ha habido muchas primeras veces durante mi carrera en Carta de España, muchas primeras veces, o sea, para qué nos vamos a engañar. Entonces, claro, había que cubrir esa información y la información, normalmente, los datos nosotros nos los tienen que facilitar bien la junta electoral bien por los medios que fueran, bueno, conseguir la información, es decir, de Alemania han votado tantos, de Suiza han votado tantos, de Argentina votan tantos, de tal comunidad autónoma. Entonces, los datos digamos, era una forma, o sea, tú no entrevistabas a la gente que votaba, tú no entrevistabas a la gente que abría las urnas, ni a los que explicaban, ni a los del censo, o sea, no había un protagonista, el protagonista en sí era el voto. El hecho de que los emigrantes votaran. Entonces, claro, la relevancia de esas fotos está precisamente en que, por mucho que tú escribas, solamente estas poniendo datos, porque no puedes disponer de otra información. Puedes decir, en Alemania han votado tantos y han votado más que antes o han votado menos, han votado más en este cantón de Suiza que en este otro, o más castellano-manchegos que andaluces, o sea, básicamente, es el dato, entonces, ¿dónde está la originalidad de esa información?, precisamente, en la imagen, o sea, la imagen típica que nosotros siempre hemos tenido de una votación es una persona metiendo el voto, de pie, delante de una urna o delante de una mesa con unos señores y tal. Claro, cuando yo llegué, la primera vez, aquello, de entrada nos costó, nos costó porque en los años 70, en los años 80 era muy difícil hacer fotos, incluso viniendo de una revista oficial como era Carta de España [...]. En el caso de los votos [...], lo mismo, tú llegabas allí y decías: «Te voy a hacer unas fotos.» Claro, la gente, el que estaba abriendo la urna a lo mejor a alguno le hacía gracia, a lo mejor a otro maldita la gracia que le hacía que le hicieran las fotos porque no quería que se le relacionara con eso por lo que fuera, y luego los jueces siempre han sido un estamento muy dado al anonimato, por lo que sea, sus razones tendrán. Entonces, no querían, no había forma. ¿Qué ocurre? No sé si habrás visto, yo creo que hay algunas que hice, porque entonces se abrían todas las urnas de Madrid, se abrieron en los juzgados, en las Salesas, que es un edificio precioso, y hay una sala de juicios, que es como del siglo XIX, o sea, con unos artesonados, unos sillones, unas mesas, unas cosas y allí montaban una especie de escenario, claro, yo conseguí colarme antes de que montaran el escenario, hice unas fotos, precisamente cuando estaban viendo como colocaban y tal, que no sé si había algún juez incluso con su toga con sus puñetas y tal, y estaban organizando a ver como montaban las mesas para que la gente contratada para abrir las urnas y tal, vamos, contratando funcionarios o lo que fuera. Entonces, cuando llegas allí, funcionas de dos formas, por un lado, tú te acercas a hacer la foto, la foto

vas a sacar gente, a la gente teóricamente le tienes que pedir permiso, cuando tú te acercas con tu cámara a una persona y esa persona te mira, te sonríe y no hace ningún gesto de desagrado, haces la foto y le dices gracias; cuando tú vas a hacer la foto y esa gente se tapa, se da la vuelta, se tapa la cara, entonces es cuando tienes que pedir permiso, dices: «Mira, estoy trabajando, necesito hacer unas fotos sobre esto, si no quieres salir agachas la cabeza, te tapas la cara o lo que sea, y tal, o si no te cambiamos, o espero a que cambies.» O sea, lo solucionabas de otra forma, ¿no? Pero no se montaban las fotos, o sea, tú relatabas lo que había allí y si no...»

Para Carlos Ortega la interacción con las personas fotografiadas jugaba una vez más un papel fundamental. Sólo negociando con ellos se podía ilustrar adecuadamente un tema en el que los emigrantes estaban sólo presentes a través de sus sobres de voto. Los funcionarios encargados del recuento de votos asumían también un papel protagonista en las escenas recogidas en esta serie de fotografías:

«Luís: [...] Aquí lo que se ve es una urna, unos sobres y el protagonista es, realmente, el voto, ¿no? Como decías tú, no es el funcionario, el protagonista el que tal, pero, hay algunas en las que sí, efectivamente, también aparecen funcionarios, por ejemplo...»

Carlos: Son los paquetones, ves. Pero la gente está a lo suyo. O sea ellos están, ellos van abriendo los sobres, van viendo cuál corresponde a cada uno y lo van metiendo en las urnas, porque el procedimiento del voto por correo, ahora mismo ya no lo sé, pero en ese momento era exactamente lo mismo, o sea, era: el voto tenía que meterse en la urna, o sea, no valía el decir, abro los sobres y los voy contando, no, tú abres el sobre y el de este sobre corresponde con esta urna por el distrito electoral, en fin, no sé exactamente el mecanismo. Y, entonces, el funcionario cogía, abría el sobre y metía tal, había una serie de supervisores, evidentemente, pero, vamos, yo creo que había muy pocas opciones de hacer trampas ahí, me entiendes.

Luís: No, me refiero a que, en esta por ejemplo, que está tan bien, estamos pasando a la siguiente, ¿no?, en la que, como dices, se ven los grandes paquetes, se ve a varias personas, aquí veo a varias funcionarias de espalda que están abriendo, lo que dices tú, esos sobres, comprobando si la información es correcta y es una de las fotos de esa serie que es como que aquí has puesto de 1986 con el título Tema: voto por correo y yo creo que en esta se ve muy bien, de nuevo esa voluntad de hacer del voto el protagonista. Aquí hay otra más en la que aparece también una mano sosteniendo el certificado

Carlos: Esta foto la pides, entiendes, esto le dices a la persona que lo va a meter, oye, antes de meterlo enséñame el sobre para poder hacer una foto. Teniendo en cuenta que tampoco estás utilizando datos sensible, porque esto es un sobre estándar como todos los que venían, ¿no?, o sea, ahí dentro es donde viene el, no me acuerdo si venía el voto o el sobre con los votos, ¿no?, o sea, que esto es un sobre certificado como habría miles, entonces. Son formas de representar, pues eso, cuando no tienes un protagonista en una entrevista, tienes una persona, entonces tienes que sacar no a la persona, tienes que sacar el gesto, tienes que sacar el entorno, intentar dar un poco una idea en tus fotos de cómo es esa gente, ¿no?.»

Las imágenes son, por lo tanto, el producto de una negociación y de una relación previa, en la que se acuerdan los límites de lo visible y lo no representable. En el caso, del voto por correo de los emigrantes, las precauciones de los funcionarios centran el trabajo del reportero gráfico, que interpreta, hasta cierto punto, sus acciones al presentarlas como ejemplo del trabajo y de la infraestructura necesaria para garantizar el ejercicio de un derecho político esencial en una democracia de aquellos que no residen en el país. Se trata, al mismo tiempo, de un procedimiento controvertido y objeto en sí mismo de debates políticos, por lo que las imágenes adquieren así un valor añadido de documentación de la parte del proceso menos conocida y más sujeta a especulaciones.⁵¹

⁵¹ Sobre las controversias en torno al voto de los emigrantes véase Lugilde (2008), pp. 261-284; Lugilde (2007).

ANEXO 1. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE LA EMIGRACIÓN ASISTIDA E IEE, 1956-1985

Gloria Sanz Lafuente

La elaboración de la documentación estadística desempeña un importante papel en la construcción del conocimiento científico y esa construcción es objeto hoy de análisis histórico. Esta labor fue precisamente una de las actividades que desempeñó el IEE durante sus años de funcionamiento. Su actividad de compilación resulta de especial interés, en la medida en que se convirtió en la institución que producía los datos seriados, que luego pasarían al INE y también, a los organismos internacionales como el SOPEMI o la ONU. El IEE elaboraba así una realidad cuantificable y visible de un fenómeno mucho más complejo y amplio de lo que reflejaban sus series. Desde 1959 se establecía la colaboración entre IEE y Dirección General de Empleo en materia estadística y esta tarea se convirtió en la base posterior con la que se elaboraban informes y series generales de unos servicios estadísticos en construcción. En general, los datos e informes suministrados por el IEE identificaron «emigración asistida» con «emigración exterior», sobre todo en el caso de la emigración continental. Esta identificación fue pronto objeto de críticas tanto entre los autores que se ocuparon de la emigración ya en los años sesenta¹, así como en los organismos internacionales que las recopilaban.² Los estudios desarrollados en las últimas décadas³ y en especial, la compilación de las Estadísticas Históricas de España⁴ – también han señalado los límites de las estadísticas oficiales–. Aún y así representan una realidad, la de la gestión migratoria del IEE, que es interesante recoger en datos seriados.

Si todavía hoy la armonización de estadísticas internacionales representa un problema y los métodos en su elaboración son dispares⁵, un punto de partida importante es definir el criterio de identificación del emigrante que utilizaba el IEE y su variación a lo largo de estos años. En el caso de la emigración transoceánica la Ley de Bases de la Emigración de 1960 no estableció cambios respecto a lo recogido hasta entonces. El criterio que identificaba al emigrante con «españoles que embarcan en los puertos españoles con pasaje de tercera clase u otra que el Consejo Superior de Emigración declare equivalente» se mantuvo hasta la ley de 1971. A partir de esta fecha se incluía solamente aquella que se

¹ García Fernández (1965), Sánchez López (1969).

² Sanz Lafuente (2008) pp. 75-103.

³ Rodenas (1994), Yáñez (1994), Palazón (1989; 1995), Vilar y Vilar (1999).

⁴ Nicolau (2005).

⁵ Poulain (1991)

realizaba bajo la tutela del Instituto Español de Emigración, independientemente del medio de transporte utilizado lo que dificulta la comparabilidad de las series. Las series y el resumen de información que aparecen recogidas en este anexo (cuadros 19, 20 y 21) se han centrado en los datos transmitidos oficiales publicados en el Anuario Estadístico de España.

Si nos centramos en la emigración continental, las cifras oficiales contabilizaban la denominada emigración asistida hacia Europa, es decir, aquella en la que intervenía el IEE como gestor del proceso. Se elaboró así una serie de la emigración asistida a Europa que distinguía entre una emigración «permanente» —cuando la estancia en el extranjero es superior a un año—, «temporal» —entre tres meses y un año— y de «temporada» cuando era inferior a tres meses. Sobre la base de estos datos se han recogido aquí dos series de emigración continental según las zonas de origen y de destino y un cuadro resumen (cuadros 22, 23 y 24). La parcialidad de la información recopilada no escapaba al propio IEE, que elaboró informes con estimaciones sobre la «emigración real» por medio de la recopilación de fuentes de los países de destino. Esta información (cuadro 25) se recogía en el informe de emigración de 1966 pero no pasaba a las estadísticas oficiales, que seguían mostrando los datos de emigración asistida. Por otro lado, debe analizarse la validez de estas estimaciones. Estas no serían válidas en el caso de la RFA ni por el volumen ni por la tendencia reflejada.

Las series temporales y cuadros que siguen a continuación no agotan toda la información recopilada durante los años de vigencia del IEE al centrarse en periodos concretos y en la información correspondiente a las áreas de origen y de destino. Además, solamente una compilación seriada, comparación y análisis crítico de fuentes estadísticas en los países de destino nos permitirá avanzar en el conocimiento de los desplazamientos, en especial a Europa y continuar la labor ya comenzada por varios autores.⁶ Mientras tanto, resulta imprescindible, sin embargo, recopilar y exponer en forma de series, la información disponible sobre la emigración registrada y asistida oficialmente a través de series de emigración oficial continental y transoceánica, que sirvan de apoyo para la investigación.

⁶ Sánchez López (1969), González Paz (1971), Cardelus y Pascual de Sans (1979), Pascual de Sans (1985).

Cuadro 19. Emigración transoceánica. Distribución por países de destino 1950-1982

PAIS DE DESTINO	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
ANTILLAS	-	25	32	8	11	21	14	9	16	6	36	4	2	6	31	1	2	2	5	1	4
ARGENTINA	38 758	32 320	25 474	13 560	12 579	13 504	8 530	11 319	10 723	6 463	5 830	8 784	10 104	6 052	5 811	5 724	6 409	5 137	4 983	5 774	4 606
AUSTRALIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	572	799	653	4 230	1 436	339	499	595	347	882	1 050	937
BOLIVIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	11	6	20	8	16	29	58	41
BRASIL	3 269	7 561	14 384	11 861	10 825	10 206	8 307	8 456	6 103	6 887	7 992	10 051	5 757	3 284	1 865	1 622	1 909	1 962	2 094	1 888	1 323
CANADÁ	-	-	-	-	-	-	-	-	33	20	54	39	203	256	525	734	1 008	1 192	1 160	733	516
COLOMBIA	209	221	216	296	332	291	745	1 011	553	472	536	423	715	586	530	467	367	442	358	378	315
COSTA RICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	6	12	22	18	10	15	5	12
CUBA	1 833	1 966	1 676	1 476	900	1 142	1 077	1 042	965	602	349	74	44	4	1	1	3	1	-	-	4
CHILE	296	100	36	95	28	39	89	79	219	230	352	303	354	294	282	210	243	270	277	283	189
ECUADOR	-	54	28	70	33	67	52	43	73	52	44	53	56	100	51	119	106	107	107	114	98
ESTADOS UNIDOS	120	122	144	141	208	191	193	254	363	296	483	295	323	426	254	643	963	815	955	1 155	1 120
GUATEMALA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	14	13	12	17	39	25	24	47	39
HONDURAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-
LIBERIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	1	6	-
JAMAICA	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-
MÉXICO	562	618	759	419	420	361	426	369	742	394	327	236	500	554	451	475	-	-	-	-	631
NICARAGUA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	6	-	524	554	532	579	-
NUOVA ZELANDA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-
PANAMÁ	37	53	87	129	159	116	129	134	139	146	193	136	157	145	160	147	174	183	153	208	147
PARAGUAY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2	-	-	-	-	-	-	-
PERÚ	179	183	235	217	179	121	139	128	149	230	239	176	202	215	296	355	468	311	396	298	246
PUERTO RICO	17	12	11	14	12	18	51	61	79	49	70	86	164	67	64	49	74	48	34	72	46
REP. DOMINICANA	52	85	110	60	837	3 403	838	156	183	212	13	-	23	100	104	31	49	81	48	103	48
SAN SALVADOR	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	4	7	10	18	14	12	8
SUDÁFRICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	-	4
URUGUAY	1 618	2 737	4 707	3 888	3 824	6 050	4 850	4 611	3 021	1 882	1 277	1 647	2 252	2 510	1 326	937	615	929	648	913	1 019
VENEZUELA	8 293	10 819	8 734	12 306	22 033	26 277	27 542	30 184	23 811	16 036	14 644	11 405	11 068	9 774	12 120	9 170	7 713	6 755	6 619	6 242	5 359
OTROS PAÍSES	71	31	15	32	38	430	100	44	4	1	3	-	-	-	-	138	38	57	71	80	51
Total	55 314	56 907	56 648	44 572	52 418	62 237	53 082	57 900	47 179	34 550	33 242	34 370	36 181	25 852	24 257	21 391	21 358	19 258	19 405	19 995	16 773

continúa

Cuadro 19. Emigración transoceánica. Distribución por países de destino 1950-1982 (continuación)

PAÍS DE DESTINO	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ANTILLAS	35	7	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
ARGENTINA	3.693	308	135	178	157	125	102	125	92	98	383	71
AUSTRALIA	1.193	687	1.059	1.122	177	146	116	33	23	172	850	570
BOLIVIA	35	62	37	45	35	34	46	64	57	19	31	57
BRASIL	1.155	353	229	146	189	195	128	70	69	61	64	74
CANADÁ	368	278	385	416	440	293	171	89	99	84	82	114
COLOMBIA	293	119	129	92	95	73	89	41	58	67	158	80
COSTA RICA	18	22	19	37	11	7	8	7	12	10	8	6
CUBA	-	-	-	-	-	-	-	7	4	7	-	1
CHILE	131	55	75	70	47	53	42	56	51	42	50	43
ECUADOR	76	73	56	43	52	46	78	40	91	69	66	208
ESTADOS UNIDOS	852	861	666	306	276	227	208	91	66	58	52	80
GUATEMALA	63	42	47	46	48	21	23	16	14	19	11	15
HONDURAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LIBERIA	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JAMAICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MÉXICO	532	478	427	404	270	394	277	99	151	24	62	77
NICARAGUA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
NUOVA ZELANDA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PANAMÁ	95	45	70	66	95	34	18	15	11	9	-	24
PARAGUAY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PERÚ	177	89	74	98	88	99	80	114	113	145	186	182
PUERTO RICO	38	15	9	6	2	5	6	8	8	11	-	14
REP. DOMINICANA	56	124	69	28	43	50	22	25	29	31	24	21
SAN SALVADOR	23	16	15	7	15	44	44	12	-	1	-	6
SUDÁFRICA	6	-	-	42	-	-	-	-	5	279	727	680
URUGUAY	796	46	26	24	11	8	25	6	13	15	22	21
VENEZUELA	4.712	2.220	1.291	1.139	1.447	1.306	1.474	1.277	1.043	417	420	357
OTROS PAÍSES	88	109	238	271	360	212	229	1.433	2.172	1.710	2.591	4.631
Total	14.437	6.009	5.056	4.586	3.859	3.372	3.186	3.628	4.181	3.348	5.787	7.332

Criterio de definición de emigrante: Ver anexo

Fuente: Anuario Estadístico de España 1951-1983

Desde 1960 a 1980 vía marítima y vía aérea incluida. A partir de 1981 solamente vía aérea.

*1960 y 1961: No se incluye el destino de los emigrantes por vía aérea. 1960:+1.986=34.328. 1961:+2.125=36.495 ** 1969: Error. La suma de todos los países de destino 19.995 emigrantes. La

cifra total consignada por el AAE es de 20.045

Cuadro 20. Emigración transeoánica. Distribución por áreas de origen 1950-1982

CCAA/CA	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ANDALUCÍA	4.057	4.108	4.160	2.800	2.860	3.285	2.739	2.536	2.081	1.797	1.573	2.640	2.525	1.398	923	1.010	1.058	971	863	924	812	764	229	258	260	165	136	124	352	197	289	856	1.210
Almería	1.245	1.289	1.142	764	807	687	526	431	221	275	146	241	223	98	114	105	138	151	93	146	164	124	32	12	16	19	11	10	9	6	11	12	50
Cádiz	245	159	187	222	242	374	255	260	231	168	181	401	506	447	233	264	236	196	148	194	214	124	55	41	53	11	14	31	66	36	31	91	72
Córdoba	112	140	103	161	132	193	193	169	118	123	115	164	319	200	111	102	80	41	61	63	58	74	37	25	26	9	8	4	13	6	28	25	41
Granada	1.154	1.304	1.457	778	783	836	630	647	517	447	294	433	330	167	99	154	144	159	113	160	121	92	21	19	16	13	12	2	24	11	8	20	31
Huelva	27	15	39	20	24	29	40	31	39	48	27	27	20	16	17	11	12	12	12	8	11	18	-	5	7	3	11	-	25	22	73	224	366
Jáén	78	120	97	99	104	153	94	70	89	75	56	53	56	29	41	25	47	33	30	39	38	42	7	3	15	11	1	10	6	14	18	20	14
Málaga	882	898	803	404	518	709	665	566	562	369	452	887	632	186	125	160	195	193	174	155	129	102	22	38	67	34	21	17	111	39	34	85	66
Sevilla	314	283	332	352	250	304	338	362	304	292	302	434	439	255	183	189	206	186	232	159	77	187	55	115	60	65	58	50	98	63	86	379	570
ARAGON	512	601	676	484	415	504	478	486	394	618	513	339	292	207	218	280	192	171	174	202	149	39	61	39	36	17	21	52	119	47	107	152	
Huesca	39	51	54	23	26	32	48	36	67	50	29	21	22	27	26	41	59	26	34	30	39	29	4	5	3	12	-	1	5	13	10	44	48
Teruel	36	70	57	72	49	69	67	77	61	30	34	35	53	33	51	35	69	42	24	30	49	35	4	4	7	1	2	1	3	8	1	5	6
Zaragoza	437	480	565	389	403	363	373	266	538	450	283	217	147	130	142	152	124	113	114	114	85	31	52	29	23	15	19	44	98	36	58	98	
ASTURIAS PRINCIPADO	2.667	2.889	3.146	2.286	2.451	2.944	2.433	2.243	1.832	1.299	1.226	1.395	1.701	1.094	786	785	809	692	673	592	588	515	171	189	129	139	59	31	74	74	61	114	79
BALEARES ISLAS	793	899	715	641	633	714	590	557	366	303	276	336	240	150	246	237	160	124	126	95	81	86	11	15	2	6	16	14	9	16	18	29	31
CANARIAS	3.710	6.360	4.965	6.715	8.563	7.455	8.388	9.903	9.663	7.119	6.923	6.044	5.052	4.244	5.790	4.252	3.723	3.117	2.908	2.943	2.398	2.065	837	488	699	975	949	1.009	870	548	279	270	139
Palmas Las	623	682	489	447	452	185	165	1.154	1.228	829	813	697	499	482	574	376	297	233	252	274	179	220	43	35	32	59	56	69	82	92	40	66	49
Sa. Cruz de Tenerife	3.087	5.678	4.476	6.268	8.111	7.270	8.233	8.749	8.435	6.290	6.110	5.347	4.553	3.762	5.216	3.876	3.426	2.884	2.656	2.669	2.219	1.845	794	453	667	916	893	940	788	456	239	204	90
CASTILLA-LA MANCHA	298	170	170	196	174	246	224	264	166	151	123	109	108	79	104	90	67	103	100	99	94	123	13	28	13	19	20	7	35	75	52	110	126
Albacete	162	28	21	27	29	65	73	66	44	31	24	27	20	18	31	16	14	12	19	15	13	17	1	3	2	-	-	1	9	13	20	14	11
Ciudad Real	23	34	38	80	42	56	57	56	34	28	36	18	37	24	14	21	10	27	14	22	20	27	7	19	5	5	10	1	10	26	8	63	54
Cuenca	9	8	27	18	24	42	17	34	17	21	11	13	24	15	14	23	25	33	21	31	15	19	1	3	1	1	1	2	3	7	2	2	7
Guadalajara	31	24	19	37	33	30	27	56	31	30	23	14	6	8	12	9	4	8	13	10	17	23	1	-	1	2	5	1	2	11	4	6	9
Toledo	73	76	65	34	46	53	50	52	40	41	29	37	21	14	33	21	14	23	33	21	29	37	3	3	4	11	4	2	11	18	18	25	45
CASTILLA Y LEÓN	2.109	1.982	2.782	2.086	2.192	3.499	2.149	2.141	1.773	1.427	1.463	1.754	1.675	879	847	844	952	726	791	782	777	729	161	150	137	115	73	64	124	228	112	193	203
Ávila	110	89	112	59	57	53	88	49	36	25	42	48	24	26	24	37	41	33	19	25	24	19	6	4	3	1	2	1	2	4	1	4	8
Burgos	206	173	237	205	285	1.086	153	194	139	165	178	127	125	61	96	99	106	113	105	122	125	131	25	27	36	24	13	17	27	25	11	45	85
León	772	843	1.370	786	808	1.267	974	913	775	545	469	760	769	430	330	309	400	282	312	303	273	259	68	48	30	31	23	12	39	113	23	44	40
Palencia	76	59	69	43	67	86	76	84	77	69	147	106	107	39	48	54	64	27	50	29	42	34	11	18	4	12	5	12	8	11	17	8	4
Salamanca	366	351	390	395	416	302	270	314	261	251	239	153	177	94	93	90	86	83	66	84	77	81	18	10	24	16	6	17	11	22	14	27	18
Segovia	31	18	9	20	29	31	14	27	25	9	20	12	15	7	26	13	19	22	14	11	10	35	2	3	3	-	3	1	3	4	9	2	4

continúa

Cuadro 20. Emigración transeccánica. Distribución por áreas de origen 1950-1982 (continuación)

CCAA/ CA	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Soria	109	83	73	71	50	44	37	43	48	60	26	47	31	13	37	30	64	32	30	39	45	25	1	3	3	2	5	3	3	2	1	2	
Valladolid	94	99	118	96	118	158	191	126	71	99	187	274	115	81	72	83	51	49	76	59	58	45	18	16	20	17	15	2	19	20	25	45	26
Zamora	345	267	404	421	362	472	346	391	341	204	155	227	312	128	121	129	121	85	119	110	123	100	12	21	14	12	1	2	12	26	10	17	16
CANTABRIA	684	710	605	521	480	684	584	582	504	470	763	445	337	281	259	302	410	297	224	290	194	170	65	77	43	41	24	25	27	7	12	31	32
CATALUÑA	5.594	6.269	6.274	4.192	4.701	5.456	4.860	4.928	4.196	2.582	3.074	3.836	3.576	2.739	2.277	1.909	1.794	1.767	2.028	2.803	1.476	955	332	326	539	299	191	120	250	339	278	813	1.266
Barcelona	5.224	5.786	5.768	3.740	4.248	5.015	4.461	4.560	3.898	2.316	2.893	3.707	3.485	2.608	2.157	1.734	1.616	1.623	1.921	2.685	1.374	860	318	309	527	270	175	107	228	257	212	728	1.165
Girona	96	134	132	128	194	171	131	109	71	55	43	29	26	26	33	57	63	33	38	29	25	28	1	9	1	5	8	1	1	11	13	7	21
Lérida	147	177	142	114	100	100	115	85	108	109	90	54	47	56	43	56	70	74	29	42	35	44	5	6	5	4	1	1	3	33	8	21	
Tarragona	127	172	232	210	159	170	153	174	119	102	48	46	18	49	44	62	45	37	40	47	42	23	8	2	6	20	4	11	21	68	20	60	59
COMUNIDAD VALENCIANA	1.770	1.745	1.763	1.096	2.055	2.264	2.027	1.472	900	858	666	559	482	516	405	400	554	490	417	369	405	394	100	68	78	48	51	47	52	104	124	267	912
Alicante	444	460	467	287	278	537	496	326	205	244	208	110	133	129	92	97	161	120	99	71	119	91	31	20	17	15	19	4	7	22	39	41	250
Castellón	54	81	89	50	79	49	95	71	45	47	22	18	14	13	36	24	20	28	13	31	41	25	2	3	4	7	9	8	8	8	16	12	
Valencia	1.272	1.204	1.207	759	1.698	1.678	1.436	1.075	650	567	436	431	335	374	277	279	373	342	305	267	245	278	67	45	57	26	23	35	37	74	77	210	650
EXTREMADURA	171	137	196	105	98	117	124	168	106	87	81	140	60	51	44	44	33	66	47	43	60	51	13	32	13	20	7	10	14	39	28	84	49
Badajoz	46	54	89	31	19	34	41	85	47	33	38	71	35	25	9	14	18	41	24	16	26	27	8	10	5	9	-	2	4	17	13	42	17
Cáceres	125	83	107	74	79	83	83	83	59	54	43	69	25	26	35	30	15	25	23	27	34	24	5	22	8	11	7	8	10	22	15	42	32
GUADALUPE	27.381	25.200	25.070	16.390	22.648	29.493	22.890	27.422	20.954	13.257	13.261	13.423	13.849	10.870	9.617	8.211	8.002	7.650	7.615	7.883	6.960	5.858	2.282	1.585	1.296	1.055	908	698	441	704	192	385	401
Coruña	6.748	7.590	8.441	6.287	7.678	10.998	8.000	9.882	7.443	4.151	4.216	4.012	4.411	3.514	3.000	2.696	2.742	2.252	2.180	2.216	1.831	1.755	490	338	316	219	159	110	97	201	104	162	210
Lugo	5.161	4.177	3.197	1.886	2.364	3.323	2.710	2.897	2.240	1.350	1.064	1.193	1.392	847	883	652	676	609	518	627	605	613	86	55	27	51	15	23	8	24	18	12	19
Orense	5.489	4.888	5.381	4.457	6.036	6.792	5.236	5.664	4.253	3.095	3.298	2.953	3.008	2.513	2.455	2.246	2.083	2.244	2.070	1.667	1.983	1.739	890	722	590	470	369	346	164	232	37	59	61
Pontevedra	9.983	8.545	8.051	5.760	6.570	8.380	6.944	8.979	7.018	4.661	4.683	5.265	5.038	3.996	3.329	2.617	2.501	2.545	2.847	3.373	2.541	1.751	816	470	363	315	365	219	172	247	33	152	111
MADRID COMUNIDAD DE	2.214	2.328	3.106	2.623	2.608	2.658	2.855	2.871	2.462	2.221	1.917	1.762	4.921	2.367	1.863	1.774	2.202	2.020	2.472	2.167	1.834	1.819	1.341	1.386	1.115	778	795	863	1.116	1.510	1.727	2.300	2.472
MURCIA REGION DE	257	243	304	205	280	354	311	202	135	149	109	144	74	64	74	88	98	89	56	62	67	57	17	17	10	3	13	3	13	36	9	23	25
NAVARRA COM. FORAL DE	518	579	435	343	301	368	360	317	271	320	219	317	178	156	191	441	429	279	229	213	232	211	119	91	37	26	19	17	20	13	19	29	22
PAÍS VASCO	2.176	2.193	1.760	1.363	1.485	1.594	1.523	1.280	900	1.075	760	763	920	654	483	627	632	563	592	516	498	412	266	274	166	124	86	128	174	165	86	168	207
Álava	111	116	92	71	76	45	71	53	52	60	33	22	53	31	30	33	45	42	37	33	45	21	18	13	2	8	1	8	7	20	6	12	12
Guipúzcoa	601	670	476	361	414	405	388	369	218	302	156	115	155	109	137	165	139	148	117	78	102	111	42	35	11	20	21	26	26	35	17	18	
Vizcaya	1.464	1.407	1.192	931	995	1.144	1.064	858	630	713	571	626	712	514	316	420	448	373	438	405	351	280	206	210	129	105	65	99	141	119	45	139	177
RIOJA LA	380	387	403	388	248	334	270	284	201	169	129	113	97	75	121	142	139	104	66	83	67	52	13	11	7	8	8	5	4	6	14	8	6
Logroño	380	387	403	388	248	334	270	284	201	169	129	113	97	75	121	142	139	104	66	83	67	27	-	-	3	2	-	-	-	-	-	-	-
CEUTA Y MELILLA	23	47	118	138	226	268	267	244	275	147	166	174	94	28	20	17	16	8	27	7	28	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	55.314	56.507	56.648	44.572	52.418	62.237	53.082	57.900	47.179	34.049	33.242	34.293	36.181	25.852	24.257	21.391	21.358	19.258	19.405	20.045	16.773	14.437	6.009	5.056	4.586	3.859	3.372	3.186	3.628	4.180	3.348	5.787	7.332

Criterio de definición de emigrante: Ver anexo

Fuente: Anuario Estadístico de España 1951-1983

** Anterior a 1962 recogido junto a posesiones en África

*** La suma de las cifras correspondiente a 1959 y 1960 no corresponde con las cifras totales suministradas. Cifras totales: 1959: 34.550. 1961: 34.370. Ver cuadro 1.

Cuadro 21. Resumen de la emigración transoceánica por áreas de origen 1950-1982										
CCAA/ CA	A 1950-1982		B 1950-1959			C 1960-1969			D 1970-1982	
	Nº emig	%	Nº emig	%	% B/A	Nº Emig	%	% C/A	Nº emig	%
Andalucía	50.020	5,84	30.483	5,86	60,94	13.885	5,44	27,76	5.652	6,93
Aragón	8.802	1,03	5.168	0,99	58,71	2.593	1,02	29,46	1.041	1,28
Asturias Principado	36.166	4,22	24.190	4,65	66,89	9.753	3,82	26,97	2.223	2,73
Baleares Islas	8.535	1,00	6.211	1,19	72,77	1.990	0,78	23,32	334	0,41
Canarias	129.373	15,09	72.851	14,00	56,31	44.996	17,63	34,78	11.526	14,13
Castilla-La Mancha	3.756	0,44	2.059	0,40	54,82	982	0,38	26,14	715	0,88
Castilla y León	35.919	4,19	22.140	4,26	61,64	10.713	4,20	29,83	3.066	3,76
Cantabria	10.180	1,19	5.824	1,12	57,21	3.608	1,41	35,44	748	0,92
Cataluña	82.039	9,57	49.052	9,43	59,79	25.803	10,11	31,45	7.184	8,81
Comunidad Valenciana	23.458	2,74	15.950	3,07	67,99	4.858	1,90	20,71	2.650	3,25
Extremadura	2.338	0,27	1.309	0,25	55,99	609	0,24	26,05	420	0,52
Galicia	355.851	41,52	232.705	44,72	65,39	100.381	39,32	28,21	22.765	27,91
Madrid Comunidad de	68.467	7,99	25.946	4,99	37,90	23.465	9,19	34,27	19.056	23,37
Murcia Región de	3.591	0,42	2.440	0,47	67,95	858	0,34	23,89	293	0,36
Navarra C. Foral de	7.319	0,85	3.812	0,73	52,08	2.652	1,04	36,23	855	1,05
País Vasco	24.613	2,87	15.349	2,95	62,36	6.510	2,55	26,45	2.754	3,38
Rioja La	4.342	0,51	3.064	0,59	70,57	1.069	0,42	24,62	209	0,26
Ceuta y Melilla	2.372	0,28	1.753	0,34	73,90	557	0,22	23,48	62	0,08
Total	857.141	100,00	520.306	100,00	60,70	255.282	100,00	29,78	81.553	100,00

Fuente: Ver cuadro 2

Cuadro 22. Emigración continental asistida. Distribución por países de destino 1958-1985																				
	A TOTAL		B TOTAL		RFA		BELGICA		FRANCIA		PAISES BAJOS		GRAN BRETAÑA		SUIZA		OTROS %		EMIGRACION DE TEMPORADA	
	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% B	Nº emig.	% A
1958	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.405	-
1959	-	-	-	-	-	-	7.217	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.055	-
1960	-	-	-	-	2.602	-	-	-	9.402	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.338	-
1961	124.574	57.880	29.991	51,82	-	-	23.075	-	744	-	-	-	-	-	4.070	7,03	-	-	66.694	-
1962	154.762	86.138	42.017	48,78	1.936	2,25	29.411	34,14	2.584	3,00	-	-	-	-	10.190	11,83	-	-	68.624	-
1963	164.054	87.874	35.154	40,01	1.562	1,78	28.000	31,86	4.177	4,75	-	-	-	-	18.981	21,60	-	-	76.180	46,4
1964	205.642	102.146	45.899	44,93	904	0,89	20.772	20,34	4.048	3,96	1.194	1,17	28.965	28,36	364	0,36	103.496	50,3	50,3	
1965	183.250	74.538	41.114	55,16	316	0,42	8.446	11,33	2.660	3,57	1.600	2,15	20.145	27,03	257	0,34	108.712	59,3	59,3	
1966	155.232	56.795	26.927	47,41	131	0,23	8.357	14,71	1.602	2,82	1.698	2,99	17.991	31,68	89	0,16	98.437	63,4	63,4	
1967	124.530	25.911	3.422	13,21	34	0,13	6.543	25,25	551	2,13	847	3,27	14.383	55,51	131	0,51	98.619	79,2	79,2	
1968	169.721	66.699	23.565	35,33	9	0,01	25.136	37,69	1.374	2,06	950	1,42	15.609	23,40	56	0,08	103.022	60,7	60,7	
1969	207.268	100.840	42.778	42,42	49	0,05	32.008	31,74	4.308	4,27	941	0,93	20.664	20,49	92	0,09	106.428	51,3	51,3	
1970	203.887	97.657	40.658	41,63	26	0,03	22.727	23,27	6.373	6,53	885	0,91	26.777	27,42	211	0,22	106.230	52,1	52,1	
1971	213.930	113.702	30.317	26,66	42	0,04	24.266	21,34	5.922	5,21	1.087	0,96	51.751	45,51	317	0,28	100.228	46,9	46,9	
1972	216.710	104.134	23.271	22,35	6	0,01	22.114	21,24	2.089	2,01	758	0,73	55.711	53,50	185	0,18	112.576	51,9	51,9	
1973	197.648	96.088	27.919	29,06	22	0,02	11.631	12,10	2.591	2,70	464	0,48	53.284	55,45	177	0,18	101.560	51,4	51,4	
1974	149.815	50.695	245	0,48	4	0,01	5.601	11,05	2.338	4,61	319	0,63	42.029	82,91	159	0,31	99.120	66,2	66,2	
1975	118.611	20.618	95	0,46	3	0,01	1.751	8,49	394	1,91	286	1,39	17.992	87,26	97	0,47	97.993	82,6	82,6	
1976	109.403	12.124	30	0,25	-	-	477	3,93	93	0,77	171	1,41	11.244	92,74	109	0,90	97.279	88,9	88,9	
1977	95.050	11.336	21	0,19	3	0,03	597	5,27	51	0,45	81	0,71	10.437	92,07	146	1,29	83.714	88,1	88,1	
1978	106.971	11.993	8	0,07	-	-	394	3,29	12	0,10	39	0,33	11.421	95,23	119	0,99	94.978	88,8	88,8	
1979	116.796	13.019	5	0,04	15	0,12	357	2,74	9	0,07	17	0,13	12.540	96,32	76	0,58	103.777	88,9	88,9	
1980	107.596	14.065	13	0,09	-	-	297	2,11	1	0,01	23	0,16	13.670	97,19	61	0,43	93.531	86,9	86,9	
1981	105.401	15.063	17	0,11	-	-	373	2,48	1	0,01	20	0,13	14.496	96,24	156	1,04	90.338	85,7	85,7	
1982	104.359	16.144	-	-	-	-	2.008	12,44	-	-	-	-	14.010	86,78	126	0,78	88.215	84,5	84,5	
1983	98.227	19.282	17	0,09	-	-	6.574	34,09	-	-	21	0,11	12.179	63,16	491	2,55	78.945	80,4	80,4	
1984	87.840	17.603	18	0,10	-	-	5.183	29,44	-	-	20	0,11	11.914	67,68	468	2,66	70.237	80,0	80,0	
1985	83.240	17.089	10	0,06	-	-	4.596	26,89	-	-	12	0,07	12.069	70,62	402	2,35	66.151	79,5	79,5	

Criterio de definición de emigrante: Ver anexo. Emigrantes temporales= emigrantes asistidos con estancias entre 3 meses y un año.

Emigrantes permanentes= emigrantes asistidos con estancias de 1 año. Emigrantes de temporada= emigrantes asistidos con estancias inferiores a 3 meses.

Fuente: Datos 1960-1963: Dirección General de Empleo. Ministerio de Trabajo. Informe sobre emigración, Madrid, 1965. p. 44. Datos emigración temporal: Ministerio de Trabajo. Informe sobre emigración en 1967-1968, Madrid, p. 93. 1964-1985: AEE. Instituto Español de Emigración, Datos estadísticos sobre la emigración española, Ministerio de Trabajo, 1982-1985. Instituto Nacional de Estadística, Migraciones, Madrid, 1981-1985. TOTAL A: Emigrantes temporales, permanentes y de temporada. TOTAL B: Emigrantes permanentes y temporales.

Criterio de definición de emigrante: Ver anexo. Emigrantes temporales= emigrantes asistidos con estancias entre 3 meses y un año. Emigrantes permanentes= emigrantes asistidos con estancias de 1 año. Emigrantes de temporada= emigrantes asistidos con estancias inferiores a 3 meses. Fuente: Datos 1960-1963: Dirección General de Empleo. Ministerio de Trabajo. Informe sobre emigración, Madrid, 1965, p. 44. Datos emigración temporal: Ministerio de Trabajo. Informe sobre emigración en 1967-1968, Madrid, p. 93. 1964-1985: AEE. Instituto Español de Emigración. Datos estadísticos sobre la emigración española. Ministerio de Trabajo, 1982-1985. Instituto Nacional de Estadística, Migraciones, Madrid, 1981-1985. TOTAL A: Emigrantes temporales, permanentes y de temporada. TOTAL B: Emigrantes permanentes y temporales.

Cuadro 23. Emigración continental asistida. Distribución por áreas de origen 1964-1985*

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
ANDALUCIA	26.516	24.283	17.200	7.405	23.670	34.986	30.887	33.271	32.745	28.681	12.684	5.288	2.832	2.657	2.730	2.604	2.638	2.648	3.102	5.291	4.256	4.275
Almería	2.352	836	781	410	1.226	2.604	2.071	1.923	1.742	2.026	791	330	135	150	200	210	228	192	345	649	591	532
Cádiz	4.713	4.604	2.597	1.018	3.920	4.951	4.274	3.852	2.873	2.625	824	258	122	123	119	125	117	163	147	219	179	155
Córdoba	3.609	3.693	2.778	767	3.305	3.693	4.726	4.629	5.518	5.011	2.374	1.160	277	227	235	249	267	289	240	478	344	339
Granada	3.006	3.673	3.484	1.871	4.626	8.016	7.672	7.948	7.838	5.098	2.578	1.002	906	816	710	759	703	661	880	1.913	1.534	1.777
Huelva	1.717	1.087	697	184	449	1.764	1.127	1.185	819	1.107	153	42	26	35	39	31	47	36	40	33	29	30
Jaén	2.389	3.148	2.408	1.105	4.499	5.474	3.126	4.679	5.794	3.505	1.963	725	485	487	502	522	579	565	705	1.212	876	833
Málaga	3.299	2.355	1.437	881	2.237	2.914	3.477	4.343	3.930	4.073	2.082	1.077	627	550	555	539	508	494	536	521	465	406
Sevilla	5.431	4.887	3.018	1.169	3.408	5.570	4.414	4.712	4.231	5.236	1.919	694	254	269	370	169	189	248	209	266	238	203
ARAGON	2.123	616	471	256	575	811	783	961	857	741	248	105	32	21	10	14	26	40	29	34	26	26
Huesca	105	36	41	18	33	87	82	118	41	39	30	13	1	-	-	-	-	1	4	3	5	4
Tieruel	493	176	135	117	107	180	220	281	230	212	101	42	12	6	5	5	4	4	2	4	4	5
Zaragoza	1.525	404	295	121	435	544	481	562	586	490	117	50	19	15	5	9	22	35	23	27	17	17
ASTURIAS PRINCIPADO	2.225	1.277	803	417	584	1.076	1.159	1.320	1.365	1.254	657	287	202	222	165	122	159	155	130	104	87	84
BALEARES ISLAS	112	70	69	32	62	153	114	96	92	73	25	11	17	6	2	7	13	13	1	3	-	2
CANARIAS	394	466	687	402	483	692	1.030	1.317	743	649	587	303	246	181	105	94	60	76	61	440	378	350
Palmas Las	202	164	201	30	69	42	36	111	66	124	52	21	2	11	4	3	2	5	2	397	368	339
Santa Cruz de Tenerife	192	302	486	372	414	650	994	1.206	677	525	535	282	244	170	101	91	58	71	59	43	10	11
CASTILLA-LA MANCHA	4.764	3.515	2.722	1.115	2.483	4.052	3.614	4.747	4.628	4.414	2.368	746	258	205	201	194	178	208	264	537	463	416
Albacete	1.431	847	878	553	1.351	2.307	1.845	2.912	2.953	3.067	1.800	530	159	126	125	108	119	131	185	437	387	349
Ciudad Real	575	509	397	150	205	402	405	664	654	468	253	88	33	41	30	32	30	37	38	52	43	42
Cuenca	395	145	139	77	116	182	169	261	260	234	108	48	31	14	18	25	12	9	6	11	10	1
Guadalajara	160	49	35	15	11	36	34	26	25	31	9	8	3	1	1	6	3	4	1	3	3	0
Toledo	2.203	1.965	1.273	320	800	1.125	1.161	884	736	614	198	72	32	23	27	23	14	27	34	34	20	24
CASTILLA Y LEON	11.096	8.624	6.777	3.328	7.623	9.261	10.421	12.004	11.190	10.649	5.695	2.211	1.019	670	720	693	851	833	778	766	715	691
Ávila	1.391	1.070	925	414	999	926	948	908	830	808	322	132	58	57	59	37	55	47	50	61	55	56
Burgos	917	291	181	73	122	348	442	471	567	429	258	117	49	36	41	48	43	46	48	40	38	35
León	1.315	1.455	829	557	1.334	2.191	2.578	3.645	3.529	3.599	2.230	807	441	280	319	272	338	288	238	217	216	196
Palencia	1.201	774	489	132	905	771	741	639	383	451	53	15	7	2	5	13	16	22	26	9	7	9
Salamanca	2.653	1.995	1.664	1.204	1.762	1.838	2.506	2.690	2.958	2.701	1.749	723	305	167	197	223	288	289	280	288	277	272
Segovia	600	473	567	213	726	704	479	442	341	245	92	41	15	16	2	3	2	7	9	22	20	16

continúa

Cuadro 23. Emigración continental asistida. Distribución por áreas de origen 1964- 1985* (continuación)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Soria	117	60	51	19	41	42	97	87	71	93	48	24	8	6	5	7	5	5	6	8	5	5
Valladolid	898	647	292	152	804	814	908	1.112	874	640	268	62	26	15	21	20	27	44	25	25	21	25
Zamora	2.004	1.859	1.779	564	930	1.627	1.722	2.010	1.637	1.683	675	290	110	91	71	70	77	85	96	96	76	77
CANTABRIA	1.195	545	420	65	233	712	796	734	556	453	192	60	27	26	23	23	24	26	63	77	56	57
CATALUNA	2.654	1.317	954	441	1.910	2.892	2.637	2.645	2.219	1.468	547	214	137	116	135	181	185	343	313	398	334	295
Barcelona	1.968	1.043	700	318	992	1.937	1.528	1.388	1.007	864	323	129	81	88	107	131	156	301	233	260	208	205
Gerona	162	93	94	38	138	453	217	230	270	123	64	17	13	7	10	4	4	12	29	67	54	36
Lérida	103	32	50	20	186	193	243	203	312	56	13	4	2	2	3	4	3	1	12	25	18	13
Tarragona	421	149	110	65	594	309	649	824	630	425	147	64	41	19	15	42	22	29	39	46	54	41
COMUNIDAD VALENCIANA	7.539	2.909	2.566	1.309	7.325	8.180	9.554	10.040	8.258	5.007	2.302	724	426	349	277	250	291	331	495	1.139	976	741
Alicante	1.151	752	657	434	2.008	2.042	1.894	2.252	1.713	1.381	811	231	167	103	95	79	75	78	121	209	184	167
Castellón	788	412	238	165	1.163	1.406	1.540	700	392	502	106	62	67	60	18	13	28	15	15	126	119	76
Valencia	5.600	1.745	1.671	710	4.154	4.732	6.120	7.088	6.153	3.124	1.385	431	192	186	164	158	188	238	359	804	673	498
EXTREMADURA	7.215	5.965	4.322	2.022	2.446	5.496	4.681	5.642	5.835	6.728	3.526	1.397	785	607	567	675	707	803	972	821	828	792
Badajoz	4.752	3.954	2.561	1.159	1.095	2.823	2.359	2.329	2.648	3.584	1.645	713	418	305	282	350	345	372	453	358	394	366
Cáceres	2.463	2.011	1.761	863	1.351	2.673	2.322	3.313	3.187	3.144	1.881	684	367	302	285	325	362	431	519	463	434	426
GAUCIA	23.655	16.333	13.640	7.033	12.500	19.997	21.850	29.417	26.841	28.039	18.575	8.001	5.289	5.540	6.405	7.502	8.041	8.682	8.752	7.968	7.956	8.223
Coruña	5.512	4.470	4.134	2.094	3.213	4.637	6.358	10.221	9.717	10.949	8.714	3.583	2.508	2.725	3.407	4.068	4.444	4.808	4.863	4.465	4.508	4.714
Lugo	1.868	1.321	1.134	669	904	1.500	1.531	2.401	2.122	2.074	1.532	717	319	311	232	243	255	308	303	290	289	249
Orense	13.051	8.758	6.796	3.735	7.401	10.635	9.321	10.279	8.846	8.269	4.220	1.950	1.231	1.233	1.260	1.390	1.441	1.495	1.460	1.318	1.242	1.213
Pontevedra	3.224	1.784	1.576	535	982	3.225	4.640	6.516	6.156	6.747	4.109	1.751	1.231	1.271	1.506	1.801	1.901	2.071	2.126	1.895	1.917	2.047
MADRID COMUNIDAD DE	7.406	4.523	3.175	931	1.984	3.533	4.595	5.267	3.997	3.958	1.319	553	337	242	210	242	418	393	327	222	282	233
MURCIA REGION DE	3.154	2.748	2.005	658	4.048	6.902	4.066	4.406	3.201	2.510	1.220	469	404	372	346	282	279	253	555	1.220	991	701
NAVARRA C. FORAL DE	420	399	271	184	258	395	434	844	764	586	282	43	25	15	27	29	34	41	115	115	111	94
PAIS VASCO	1.064	537	389	218	390	1.063	909	852	744	747	403	162	69	97	51	82	152	206	168	135	138	105
Álava	27	35	16	28	41	171	140	31	46	28	13	5	2	2	3	8	6	8	10	7	8	8
Guipuzcoa	460	214	134	114	151	340	286	447	424	288	192	55	15	37	12	26	87	97	86	85	74	56
Vizcaya	577	288	239	76	198	552	483	374	274	431	198	102	52	58	36	48	59	101	72	43	56	41
RIOJA LA	91	59	75	35	69	88	66	76	100	88	57	44	19	9	19	18	9	11	18	12	6	4
CEUTA	330	83	43	3	12	210	14	16	10	3	0	0	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-
MELILLA	193	269	206	57	44	341	47	47	25	33	5	0	-	-	-	7	-	-	1	-	-	-
Total	102.146	74.538	56.795	25.911	66.699	100.840	97.657	113.702	104.170	96.088	50.695	20.618	12.124	11.336	11.993	13.019	14.065	15.063	16.144	19.282	17.603	17.089

Fuente: Ver cuadro 5. * Incluye emigración asistida continental (temporales y permanentes). Excluida emigración de temporada. 1972>Error: La suma de todas las áreas de origen es de 104.170 emigrantes. La cifra total consignada por el AAE es de 104.134

Cuadro 24. Resumen de la emigración asistida continental por áreas de origen 1964-1985								
CCAA/ CA	A 1964-1985		B 1964-1973			C 1974-1985		
	Nº emig.	%	Nº emig.	%	% B/A	Nº emig.	%	% C/A
Andalucía	310.649	29,37	259.644	30,96	83,58	51.005	23,29	16,42
Aragón	8.805	0,83	8.194	0,98	93,06	611	0,28	6,94
Asturias Principado de	13.854	1,31	11.480	1,37	82,86	2.374	1,08	17,14
Baleares Islas	973	0,09	873	0,10	89,72	100	0,05	10,28
Canarias	9.744	0,92	6.863	0,82	70,43	2.881	1,32	29,57
Castilla-La Mancha	42.092	3,98	36.054	4,30	85,66	6.038	2,76	14,34
Castilla y León	106.615	10,08	90.973	10,85	85,33	15.642	7,14	14,67
Cantabria	6.363	0,60	5.709	0,68	89,72	654	0,30	10,28
Cataluña	22.335	2,11	19.137	2,28	85,68	3.198	1,46	14,32
Comunidad Valenciana	70.988	6,71	62.687	7,48	88,31	8.301	3,79	11,69
Extremadura	62.832	5,94	50.352	6,00	80,14	12.480	5,70	19,86
Galicia	300.239	28,39	199.305	23,77	66,38	100.934	46,08	33,62
Madrid Comunidad de	44.147	4,17	39.369	4,69	84,18	4.778	2,18	10,82
Murcia Región de	40.790	3,86	33.698	4,02	82,61	7.092	3,24	17,39
Navarra Com. Foral de	5.486	0,52	4.555	0,54	83,03	931	0,43	16,97
País Vasco	8.681	0,82	6.913	0,82	79,63	1.768	0,81	20,37
Rioja La	973	0,09	747	0,09	76,77	226	0,10	23,23
Ceuta	736	0,07	731	0,09	99,32	5	0,00	0,68
Melilla	1.275	0,12	1.262	0,15	98,98	13	0,01	1,02
Total	1.057.577	100,00	838.546	100,00	79,29	219.031	100,00	20,71

Fuente: Ver cuadro 5. . * Incluye emigración asistida continental (temporales y permanentes). Excluida emigración de temporada

Cuadro 25. Emigración asistida, no asistida y salidas reales estimadas por el IEE 1959-1966

1959			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA		1.885	1.885
Bélgica		3.915	3.915
Francia	7.217	7.499	14.716
Países Bajos		64	64
Gran Bretaña			
Suiza			
Total	7.217	13.363	20.580
%	35,1	64,9	100
1960			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	2.602	7.409	10.011
Bélgica	0	1.428	1.428
Francia	9.402	12.011	21.413
Países Bajos	48	145	193
Gran Bretaña	0	0	0
Suiza	660	6.484	7.144
Total	12.712	27.477	40.189
%	31,6	68,4	100,0
1961			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	29.991	26.201	56.192
Bélgica	111	1.041	1.152
Francia	23.075	17.007	40.082
Países Bajos	744	918	1.662
Gran Bretaña	1.206	sd	sd
Suiza	4.070	13.366	17.436
Total	59.197	58.533	116.524
%	50,8	50,2	100,0
1962			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	42.017	500	42.517
Bélgica	1.936	3.251	5.187
Francia	29.411	38.045	67.456
Países Bajos	2.584	1.011	3.595
Gran Bretaña	732	sd	sd
Suiza	10.190	18.747	28.937
Total	86.870	61.554	147.692
%	58,8	41,7	100,0

1963			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	35.154	1.250	36.404
Bélgica	1572	9.746	11.318
Francia	28.000	30.368	58.368
Países Bajos	4.177	1.500	5.677
Gran Bretaña	1.509		
Suiza	18.981	15.111	34.092
Total	89.393	57.975	145.859
%	61,3	39,7	100,0
1964			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	45.899	1.500	47.399
Bélgica	904	7.571	8.475
Francia	20.772	48.785	69.557
Países Bajos	4.048	4.193	8.241
Gran Bretaña	1.194	8.994	10.188
Suiza	28.965	20.174	49.139
Total	101.782	91.217	19.2999
%	52,7	47,3	100,0
1965			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	40.505	24.641	65.146
Bélgica	316	7.748	8.064
Francia	8.446	47.419	55.865
Países Bajos	2.621	6.981	9.602
Gran Bretaña	1.601	8.762	10.363
Suiza	20.145	7.910	28.055
Total	73.634	103.461	177.095
%	41,6	58,4	100,0
1966			
	Emig. asistida	Emig. no asistida	Salidas reales
RFA	26.927	11.707	38.634
Bélgica	131	3.435	3.566
Francia	8.357	34.205	42.562
Países Bajos	1.602	5.715	7.317
Gran Bretaña	1.698	6.245	7.943
Suiza	17.991	12.687	30.678
Otros	89		89
Total	56.795	73.994	130.789
%	43,4	56,6	100

Fuente: Ministerio de Trabajo (1967): Informe sobre emigración en 1966, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, pp. 105-107

MAPA 1 **Emigración transoceánica (1950-1982)** **Distribución porcentual de la emigración registrada y asistida por áreas de origen y destino**

Áreas de destino



Áreas de origen (según las cuales CCAA y CA)

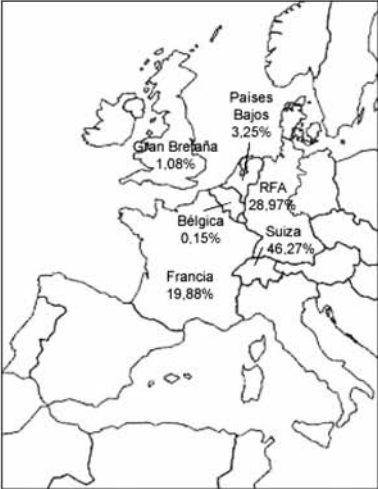


Fuente: Ver cuadro 1 y 2. Salidas acumuladas por áreas de origen: 857.141

Antillas, Costa Rica, Honduras, Liberia, Jamaica, Nueva Zelanda, Paraguay, El Salvador, y otros países = 1,94%.

MAPA 2 **Emigración continental (1964-1985*)** **Distribución porcentual de la emigración asistida por áreas de origen y destino**

Áreas de destino



Áreas de origen (según las cuales CCAA y CA)



Fuente: Ver cuadro 4 y 5. Salidas acumuladas por áreas de origen: 1.057.577
 otros países de destino: 0,40%

* Emigración temporal y permanente. Criterios: Emigrantes temporales = estancias de 1 añ. No incluye la emigración de temporada = inferior a 3 meses.

ANEXO 2. LISTA DE DIRECTORES GENERALES DEL IEE

	Periodo¹
1. Carlos María Rodríguez de Valcárcel	21/08/1956 – 13/10/1961
2. Clemente Cerdá Gómez	13/10/1961 – 22/09/1962
3. José Antonio García-Trevijano Fos	22/09/1962 – 19/11/1964
4. Álvaro Rengifo Calderón	19/11/1964 – 23/7/1966
5. Miguel García de Sáez	23/07/1966 – 5/12/1969
6. Antonio García Rodríguez-Acosta	5/12/1969 – 22/06/1973
7. Fernando Suárez y González	22/06/1973 – 25/10/1974
8. Jorge Jordana de Pozas	25/10/1974 – 9/02/1977
9. José Luis Muñoz Selma	9/02/1977 – 11/07/1977
10. Francisco de Asís Condomines Pereña	11/07/1977 – 25/03/1978
11. José Antonio Escudero López	25/03/1978 – 12/12/1980
12. José Luis García López	12/12/1980 – 13/03/1981
13. Eduardo Ameijide Montenegro	13/03/1981 – 31/01/1983
14. María Teresa Iza Echave	31/01/1983 – 3/05/1985
15. Raimundo Aragón Bombín	3/05/1984 – 30/4/1985 ² .

¹ Las fechas que se indican son las de nombramiento y cese.

² Raimundo Aragón Bombín continuó siendo Director General del Instituto Español de Emigración hasta 1992 y Director General de Migraciones desde 1992 hasta 1996.

ÍNDICE DE SIGLAS

AA	Auswärtiges Amt (Ministerio de Asuntos Exteriores) (Alemania)
ACADE	Agrupación de Centros y Asociaciones de Españoles (Reino Unido)
ACMH	Archivo Central del Ministerio de Hacienda
ACMT	Archivo Central del Ministerio de Trabajo
AD	Archives Diplomatiques (Francia)
ADCV	Archiv des Deutschen Caritasverbandes
AGA	Archivo General de la Administración
AGR	Archive General du Royaume (Bélgica)
AISS-OSE	Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales-Organización Sindical Española
AISS-SRE	Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales-Servicio de Relaciones Exteriores
AMAE	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores
AMAE-B	Archives du Ministère des Affaires étrangères du Royaume (Bélgica)
AP	Alianza Popular
Art.	Artículo
ATEES	Asociación de Trabajadores Españoles en Suiza
BA	Bundesarchiv (Archivo Federal) (Alemania)
BAA	Bundesanstalt für Arbeit (Oficina Federal de Empleo) (Alemania)
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv (Archivo Federal de Suiza)
BAVAV	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Oficina Federal de Colocación y Seguro de Desempleo) (Alemania)
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Oficina Federal de la Industria, Artes y Oficios y del Trabajo) (Suiza)

BOCE	Boletín Oficial de las Cortes Españolas
BOE	Boletín Oficial del Estado
BPA	Bundespresseamt (Oficina Federal de Comunicación) (Alemania)
CAC	Centre d'Archives Contemporaines (Francia)
C.d.E.	Carta de España
CCE	Consejo Central de Emigración
CCEM	Comisión Católica Española de Migración
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorro
CEE	Comunidad Europea Económica
CEM	Comisión Episcopal de Migraciones
CIME	Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas
CNS	Central Nacional Sindicalista
CNT	Confederación Nacional de Trabajo
Dep.	Depósito
DG	Dirección General / Director General
DGAC	Dirección General de Asuntos Consulares
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund (Federación Alemana de Sindicatos)
DGCEE	Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior
DGE	Dirección General de Emigración
DGS	Dirección General de Seguridad
DGT	Dirección General de Trabajo
DMO	Direction de la Main d'Oeuvre
DSC	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
EEUU	Estados Unidos
EGA	Eidgenössisches Gesundheitsamt (Oficina Federal de Salud) (Suiza)
EGB	Educación General Básica
EPD	Eidgenössisches Politisches Department (Departamento Político Federal) (Suiza)
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FAEERU	Federación de Asociaciones de Emigrantes Españoles en el Reino Unido
FAEFF	Federación de Asociaciones de Emigrantes Españoles en Francia
FÉDÉCHAR	Fédération des Charbonages

FNPT	Fondo Nacional de Protección al Trabajo
FRAP	Frente Revolucionario Antifascista y Patriota
ICH	Instituto de Cultura Hispánica
IEE	Instituto Español de Emigración
IG-Metall	Industriegewerkschaft Metall (Sindicato de las Industrias del Metal) (Alemania)
IISH	International Institute for Social History (Amsterdam)
INE	Instituto Nacional de Estadística
INP	Instituto Nacional de Previsión
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
MOAS	Ministerio de Organización y Acción Sindical
MOP	Programa de Mano de Obra Precolocada
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
n.	nacido
NA-H	Het Nationaalarchief (La Haya)
NA-L	The National Archives (Kew Gardens, Londres)
NKV	Nederlands Katholiek Vakverbond (Sindicato Católico Neerlandés)
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
N.V.	Naamloze Vennootschap (Sociedad Anónima)
NVV	Nederlands Verbond van Vakverenigingen (Unión Sindical Neerlandesa)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional de Migración
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONI	Office National d'Immigration
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSE	Organización Sindical Española
p.	página
p. ej.	Por ejemplo
PAAA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (Archivo Político del Ministerio de Asuntos Exteriores) (Alemania)
PASE	Preparación Ambiental y Social de Emigrantes
PCE	Partido Comunista de España

pp.	páginas
PPO	Promoción Profesional Obrera
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RAS	Rijksarbeidsbureau (Oficina Real de Trabajo) (Países Bajos)
Ref.	Referat (Sección)
RFA	República Federal de Alemania
Rel.	Relación
sig.	siguientes
SIM	Salario mínimo interprofesional
SMP	Servicio de Mano de Obra Profesional
SNE	Servicio Nacional de Emigración
SNEC	Servicio Nacional de Encuadramiento y Colocación
SOPEMI	Système d’Observation Permanente des Migrations Internationales
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS

Cuadro 1	Organigrama migratorio en 1912.....	37
Cuadro 2	Organigrama migratorio tras la Ley de Emigración de 1924.....	38
Cuadro 3	Organigrama migratorio en 1929.....	39
Cuadro 4	Organigrama migratorio según el decreto del MOAS del 13 de mayo de 1938.....	40
Cuadro 5	Organigrama migratorio español en 1955.....	42
Cuadro 6	Organización del IEE en 1956.....	48
Cuadro 7	Organigrama migratorio en mayo de 1958.....	50
Cuadro 8	Organigrama del IEE en 1959.....	53
Cuadro 9	Organigrama completo del IEE en 1963.....	55
Cuadro 10	Organigrama del IEE en 1974.....	58
Cuadro 11	Organigrama del IEE en 1979.....	61
Cuadro 12	Organigrama del IEE en 1981.....	61
Cuadro 13	Evolución de los planes de inversión del FNPT y de la participación de la emigración 1961-1982.....	101
Cuadro 14	Convenios de Seguridad Social con los principales países europeos de destino de la emigración española y modificaciones posteriores 1956-1975.....	107
Cuadro 15	Plan asistencial de 1972.....	112
Cuadro 16	Red de instituciones y acciones relacionadas con los Planes Asistenciales del IEE en 1977.....	117
Cuadro 17	Distribución sectorial del PIB y de la población ocupada 1959-1985...	134
Cuadro 18	Promedio de las demandas mensuales de empleo en el exterior registradas por el IEE en las diferentes provincias 1964-1973.....	140
		315

Cuadro 19	Emigración transoceánica. Distribución por países 1950-1982.....	295
Cuadro 20	Emigración transoceánica. Distribución por áreas de origen 1950-1982.....	297
Cuadro 21	Resumen de la emigración transoceánica por áreas de origen 1950-1982.....	299
Cuadro 22	Emigración continental asistida. Distribución por países de destino 1958-1985	300
Cuadro 23	Emigración continental asistida. Distribución por áreas de origen 1964-1985	301
Cuadro 24	Resumen de la emigración asistida continental por áreas de origen 1964-1985	303
Cuadro 25	Emigración asistida, no asistida y salidas reales estimadas por el IEE 1959-1966	304
Gráfico 1	% de los fondos destinados a la emigración en el FNPT sobre la evolución del PIB y evolución de la emigración asistida 1961-1982.....	104
Gráfico 2	Evolución de la emigración asistida y de la tasa oficial de paro 1964-1985.....	138
Gráfico 3	Costes salariales unitarios en países de salida y de destino de la emigración.....	142
Gráfico 4	Retornos de emigrantes registrados estadísticamente 1964-1985.....	144
Mapa 1	Emigración transoceánica (1950-1982). Distribución porcentual de la emigración registrada y asistida por áreas de origen y destino	306
Mapa 2	Emigración continental (1964-1985). Distribución porcentual de la emigración asistida por áreas de origen y de destino	307

ARCHIVOS CONSULTADOS

ACMT	Archivo Central del Ministerio del Trabajo
AD	Archives Diplomatiques (Nantes, Francia)
ADCV	Archiv des Deutschen Caritasverbandes (Freiburg im Breisgau, Alemania)
AGA	Archivo General de la Administración
AGR	Archive General du Royaume (Hasselt, Bélgica)
AMAE	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores
AMAE-B	Archives du Ministère des Affaires étrangères du Royaume (Bruselas, Bélgica)
BA	Bundesarchiv (Koblenz, Alemania)
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv (Berna, Suiza)
CAC	Centre d'Archives Contemporaines (Paris, Francia)
MTIN-DGCEE	Ministerio de Trabajo – Dirección General de la Ciudadanía Española en el Exterior
NA-H	Het Nationaalarchief (La Haya, Países Bajos)
NA-L	The National Archives (Kew Gardens, Londres, Reino Unido)
PAAA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (Berlin, Alemania) Biblioteca de la Consejería Laboral española en París (Francia)

BIBLIOGRAFÍA

- ABELSHAUSER, Werner (2004): *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München, C. H. Beck.
- ADAGIO, Carmelo (2002): «Democrazia municipale e politiche urbanistiche in Spagna, 1975», *Spagna contemporanea* 22, pp.103-124.
- ALCAIDE INCHAUSTI, Julio (dir.) (2007): *Evolución de la población española en el siglo XX por provincias y comunidades autónomas*, 2 vols., Bilbao, Fundación BBVA.
- ALONSO ANTOLÍN, M^a Cruz (1983): *La emigración gallega asistida a la República Federal de Alemania, Francia y Suiza*, Madrid, IEE.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Julián (1984): *Burocracia y poder político en el régimen franquista. El papel de los cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- ÁLVAREZ BORJA, Nahum (1982): *Spanische Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik Deutschland*, Gesamthochschule Wuppertal, tesis de diplomatura no publicada.
- ÁLVAREZ JUNCO, José (2006): «La creación de los símbolos nacionalizadores en el siglo XIX español» en GUEREÑA, Jean-Louis y MORALES MUÑOZ, Manuel (comps.): *Los nacionalismos en la España contemporánea. Ideologías, movimientos y símbolos*, Málaga, Centro de publicaciones de la Diputación de Málaga, pp. 53-72.
- AMBROSIUS, Gerold (2001): *El espacio económico europeo. El final de las economías nacionales*. Madrid, Siglo XXI.
- ANDECHA CULTURA ASTUR (ed.) (1999): *75 años camino de la integración. Memorias de la emigración asturiana a Bélgica*, Bruselas, Andecha Cultura Astur.
- ANDERSON, Benedict (1983): *Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of Nationalism*, London, Verso.
- ANDERSON Charles W. (1970): *The political Economy of Modern Spain. Policy-Making in an Authoritarian System*, Madison, University of Wisconsin Press.
- ANDRÉS SANZ, Jesús de (2007): «Nacionalismo español y lugares de memoria» en TAIBO, Carlos (comp.): *Nacionalismo español. Esencias, memorias e instituciones*, Madrid, Catarata, pp. 291-306.
- ARAGÓN BOMBÍN, Raimundo (1990): «La emigración española a través de la legislación y de la organización administrativa», *Revista de economía y sociología del trabajo* 8-9, pp. 60-69.
- ARK, B. van (1996): «Convergence and divergence in the European periphery: productivity in Eastern and Southern Europe in retrospect» en ARK, B. van y CRAFTS, N. (eds.) (1996): *Quantitative aspects of post-war European economic growth*, Cambridge, Cambridge University Press. pp. 271-326.
- ASCHMANN, Birgit (1999): «Treue Freunde...?» *Westdeutschland und Spanien 1945-1963*, Stuttgart, Franz Steiner.

- ASTRAY DE VELASCO, Ángeles (1977): *L'émigration espagnole en Suisse (1950-1974)*, Universidad de Ginebra, tesina no publicada.
- AZQUETA OYARZUN, Diego y SOTELSEK SALEM, Daniel (2007): «Economía del desarrollo: una perspectiva histórica», *Ekonomiaz* 64, pp. 14-35.
- BABIANO, José (1995): *Emigrantes, cronómetros y huelgas. Un estudio sobre el trabajo y los trabajadores durante el franquismo (Madrid, 1951-1977)*, Madrid, Siglo XXI.
- BABIANO, José (1998): «¿Un aparato fundamental para el control de la mano de obra? (Reconsideraciones sobre el sindicato vertical franquista)», *Historia social*, nº 30: «Franquismo», Madrid, pp. 23-38.
- BABIANO, José (2005): «Mercado laboral y condiciones de trabajo durante el Franquismo: algunas características, algunos efectos» en ORTIZ HERAS, Manuel (Coord.): *Memoria e historia del Franquismo*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 213-234.
- BABIANO, José y FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana (1998): *El asociacionismo como estrategia cultural: los emigrantes españoles en Francia (1956/1974)*, Documento de Trabajo 3/1998, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- BABIANO, José y FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana (2002): *El fenómeno de la irregularidad en la emigración española de los años sesenta*, Documento de Trabajo 3/2002, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- BACHMANN, Dieter (comp.) (2003): *Il lungo addio. Der lange Abschied. Una storia fotografica sull'emigrazione italiana in Svizzera dopo la guerra. 138 Fotografien zur italienischen Emigration in die Schweiz nach 1945*, Zürich, Limmat.
- BACHOUD, André (1990): «Hispanidad», *Hérodote* 57, pp. 16-26.
- BADE, Klaus J. (1983): *Von Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880-1980*, Berlín, 1983.
- BADE, Klaus J. (1992): «Emigración transatlántica e inmigración continental: pasado y futuro de la experiencia alemana» en BADE, Klaus J. (comp.): *Población, trabajo y migración en los siglos XIX y XX en Alemania*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 205-240.
- BADE, Klaus J. (2003): *Europa en movimiento. Las migraciones desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días*, Barcelona, Crítica.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (1999): *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos.
- BAEZA SANJUÁN, Ramón (1998): «Asesoramiento y represión: los agregados laborales del Franquismo y la emigración española en Europa», *Exils et migrations ibériques au XX siècle* 3-4, pp. 100-123.
- BAEZA SANJUÁN, Ramón (2000): *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical Española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- BALFOUR, Sebastián y QUIROGA, Alejandro (2007): *España reinventada. Nación e identidad desde la Transición*, Barcelona, Península.
- BALLART, Xavier y RAMIÓ, Carles (2000): *Ciencia de la administración*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BARCIELA, Carlos (ed.) (2003): *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Barcelona, Crítica.
- BARCIELA, Carlos y LÓPEZ, Mª Inmaculada (1998): «Autarquía e intervención: el fracaso de la vertiente industrial del Plan Badajoz», *Revista de Historia Industrial* 14, pp. 125-172.
- BARRACHINA, Marie-Aline (2006): «Ideal nacional y nacionalismos bajo el Franquismo» en GUERENA, Jean-Louis y MORALES MUÑOZ, Manuel (comps.): *Los nacionalismos en la España contemporánea. Ideologías, movimientos y símbolos*, Málaga, Centro de publicaciones de la Diputación de Málaga, pp. 207-224.
- BARRUTIETA SÁEZ, Ángel (1976): *La emigración española. El timo del subdesarrollo*, Madrid, Edicusa.

- BASTENIER, Albert (1992): *L'État belge face à l'immigration. Les politiques sociales jusqu'en 1980*, Louvain-la-neuve, Academia/SYBIDI.
- BASTENIER, Albert, COSTA-LASCOUX, Jaqueline et al. (1988): *Les politiques sociales à l'égard des immigrés. Effets discriminatoires ou intégrateurs (comparative study of Belgium, France, and the Netherlands)*, UNESCO, June 1988.
- BAUER, Thomas y ZIMMERMANN, Klaus (1996): «Gastarbeiter und Wirtschaftsentwicklung im Nachkriegsdeutschland», *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2, pp. 74-108.
- BERAMENDI, Justo G. y NUÑEZ-SEIXAS, Xosé M. (1996): *O nacionalismo galego*, Vigo, A Nosa Terra.
- BERGLUND, Susan, y HERNÁNDEZ CALIMÁN, Humberto (1985): *Los de afuera. Un estudio analítico del proceso migratorio en Venezuela 1936-1985*, Caracas, CEPAM.
- BERNECKER, Walther L. y BRINKMANN, Sören (2006): *Kampf der Erinnerungen. Der Spanische Bürgerkrieg in Politik und Gesellschaft 1936-2006*, Nettersheim, Graswurzelrevolution.
- BERNECKER, Walther L. y TOBLER, Hans Werner (1996): «Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Außenbeziehungen Lateinamerikas im 20. Jahrhundert» en BERNECKER, Walther L. (ed.): *Handbuch der Geschichte Lateinamerikas*, Bd. 3. Lateinamerika im 20. Jahrhundert, Stuttgart, Klett-Cotta, pp. 4-227.
- BERNITT, Marion (1981): *Die Rückwanderung spanischer Gastarbeiter. Der Fall Andalusien*, Königstein/Ts., Peter Hanstein Verlag.
- BLANCO LOSADA, José A. (1963): «La población de Galicia y el impacto de la emigración», *Información Comercial Española* 354, pp. 71-80.
- BOLZMANN, Claudio, FIBBI, Rosita y VIAL, Marie (2003): *Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse*, Zürich, Seismo.
- BORJAS, George J. (1990): *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S Economy*, New York, Basic Books.
- BORREGÓN RIBES, Vicente (1952): *La emigración española a América*, Vigo, Faro de Vigo.
- BORREGUERO GONZÁLEZ, Luis (1981): «El retorno de la emigración: problemas y posibles soluciones» en CAZORLA PÉREZ, José (ed.): *Emigración y retorno. Una perspectiva europea*, Madrid, IEE, pp. 225-248.
- BOTTI, Alfonso (2008): *Cielo y dinero. El nacionalcatolicismo en España 1881-1975*, Madrid, Alianza.
- BOYD, Carolyn P. (2002): «La imagen de España en los Estados Unidos de América», *Investigaciones Históricas* 22, pp. 317-28.
- BREITENBACH, Barbara von (1982): *Italiener und Spanier als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. Eine vergleichende Untersuchung zur europäischen Arbeitsmigration*, München, Kaiser.
- BUECHLER, Hans y BUECHLER, Judith-María (1975): «Los Suizos: Galician Migration to Switzerland» en SAFA, Helen Icken, y DU TOIT, Brian M. (comps.): *Migration and Development. Implications for Ethnic Identity and Political Conflict*, Paris, Walter De Gruyter, pp. 17-29.
- BUECHLER, Hans y BUECHLER, Judith-María (1987) «Spanish Galician Migration to Switzerland: Demographic Processes and Family Dynamics» en BUECHLER, Hans y BUECHLER, Judith-Maria (comps.): *Migrants in Europe: The Role of Family Labor and Politics*, Westport, Greenwood Press, pp. 221-264.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (BAA) (1968): *Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung – Erfahrungsbericht 1967*, Nuremberg, BAA.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (BAA) (1970): *Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung – Erfahrungsbericht 1969*, Nuremberg, BAA.

- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (BAA) (1973): *Repräsentativuntersuchung '72 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse*, Nuremberg, BAA.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEITSVERMITTLUNG UND ARBEITSLOSENVERSICHERUNG (BAVAV) (1962): *Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1961*, Nuremberg, BAVAV (varios años, 1963-1969).
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEITSVERMITTLUNG UND ARBEITSLOSENVERSICHERUNG (BAVAV) e INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1963): *Consejos para trabajadores españoles empleados en la República Federal de Alemania/Ratgeber für spanische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland*, Madrid, IEE.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (ed.) (1928): *La réglementation des migrations*, Vol. II: *Les législations sur l'immigration*, (Études et Documents, Série O - Migrations, N° 3), Ginebra, Bureau International du Travail.
- BUSTELO GÓMEZ, Pablo (1998): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis.
- BUSTINZA UGARTE, Pedro (1958): *El poder adquisitivo de los salarios en Bélgica, España, Italia y Reino Unido, referido al coste de la alimentación*, Madrid, CSIC/Instituto Balmes de Sociología.
- CABEZAS MORO, Octavio (1979): *Historia y balance social de la emigración española en el siglo XX*, Madrid (sin publicar; Biblioteca Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informe 1/79).
- CABEZAS MORO, Octavio (1983): «Emigración española a Iberoamérica: evolución histórica y características sociológicas» en UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR e INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA (eds.): *Migraciones latinas y formación de la nación latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, pp. 137-179.
- CABRERA VARELA, Julio (1992): *La nación como discurso. La estructura del sistema ideológico nacionalista: el caso gallego*, Madrid, CIS/Siglo XXI.
- CALVO SALGADO, Luís M. (2000): «A emigración galega en Suíza nos anos sesenta e setenta», *Galicien Magazin* 9, pp. 14-17.
- CALVO SALGADO, Luís M. (2004): «Lembranzas da fronteira suíza. Entrevista cunha emigrante galega» en BOULLÓN AGRELO, Ana Isabel (ed.): *Novi te ex nomine. Estudos filolóxicos ofrecidos ao Prof. Dieter Kremer*, A Coruña, Fundación Barrié de la Maza, pp. 623-631.
- CAMPO URBANO, Salustiano del y NAVARRO LÓPEZ, Manuel (1987): *Nuevo análisis de la población española*, Barcelona, Ariel.
- CAMPOS NORDMANN, Ramiro (1976): *La emigración española y el crecimiento económico español: evolución, perspectivas y problemática*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- CARDELUS, Jordi y PASCUAL, Àngels (1979): *Movimientos migratorios y organización social*, Barcelona, Península.
- CARRERAS, Albert y ROSES, Joan (2005): «Renta y riqueza» en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas Históricas de España*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 1299-1376.
- CASTILLO CASTILLO, José (1980): *La Emigración española en la encrucijada: estudio empírico de la emigración de retorno*, Madrid, CIS.
- CAZORLA PÉREZ, José (1981): *Emigración y retorno. Una perspectiva europea*. Madrid, IEE.
- CAZORLA PÉREZ, José (1983): «Aspectos socio-jurídicos del retorno de los emigrantes» en CASES MÉNDEZ, José Ignacio (ed.): *Emigración y constitución*, Madrid, IEE, pp. 145-174.
- CAZORLA PÉREZ, José (1989): *Retorno al Sur*, Madrid/Cádiz, Siglo XXI/OCAER.
- CAZORLA, Antonio y SHUBERT, Adrian (1999): «Spaniards» en MAGOCSI, Paul R. (ed.): *Encyclopedia of Canada's Peoples*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 1208-1218.
- CERUTTI, Mauro (2005): «La politique migratoire de la Suisse 1945-1970» en MAHNIG, Hans (comp.): *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo, pp. 89-134.

- CLAVIEZEL, Flavia (2006): «Migration» en VOGEL, Matthias, BINDER, Ulrich y CLAVIEZEL, Flavia (comps.): *Das Menschenbild im Bildarchiv*, Zürich, Limmat, pp. 57-73.
- COENEN, Marie-Thérèse y LEWIN, Rosine (coords.) (1997): *La Belgique et ses immigrés. Les politiques manquées*, De Boeck Université.
- COLECTIVO IOÉ (1987): *Los inmigrantes en España*, Madrid, Cáritas Española.
- COMÍN, Francisco (1988): «Las Administraciones Públicas» en GARCÍA DELGADO, J.L. (ed.): *España. Economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 432-470.
- COMÍN, Francisco y DÍAZ, Daniel (2005): «Sector público administrativo y estado de bienestar» en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas Históricas de España*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 875-964.
- COMISIÓN CATÓLICA ESPAÑOLA DE EMIGRACIÓN (1963): *Misiones católicas españolas para atención de los emigrantes. Servicios: religiosos, sociales, culturales, recreativos*. Madrid, Comisión Católica de Emigración.
- COMISIÓN CATÓLICA ESPAÑOLA DE EMIGRACIÓN (1967): *Misiones católicas españolas para atención de los emigrantes. Servicios: religiosos, sociales, culturales, recreativos*. Madrid, Comisión Católica de Emigración.
- COMISIÓN EPISCOPAL DE MIGRACIONES (1981): *Las migraciones problema actual. Ponencias presentadas a la XXXIII Asamblea Plenaria del Episcopado Español*, Madrid, Comisión Episcopal de Migraciones.
- CONSEJO ECONÓMICO SINDICAL NACIONAL (1957): *Situación social de la agricultura*, Madrid, 1957.
- CORREYERO RUIZ, Beatriz (2002): «Propaganda turística y estatal en España a través de sellos y billetes», *Historia y Comunicación social* 7, pp. 31-45.
- CUSTERS, Raf (2006): «Spaanse mijnwerkers voor en na Marcinelle», *Brood & Rozen. Tijdschrift voor de geschiedenis van sociale Bewegingen* 3, p. 31-45.
- DASSETO, Felice y DUMOULIN, Michel (eds.) (1986): *Memoires d'une catastrophe. Marcineille, 8 août 1956*, Louvain-la-Neuve, CIACO.
- DE LANGE, Tesseltje (2007): *Staat, markt en migrant. De regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers.
- DEANE, Phyllis y KUPER, Jessica (1992): «Empleo y subempleo» en DEANE, Phyllis y KUPER, Jessica (eds.): *Vocabulario básico de economía*, Barcelona, Crítica, pp. 197-201.
- DELEGACIÓN NACIONAL DE PRENSA, PROPAGANDA Y RADIO DEL MOVIMIENTO (ed.) (1962): *Aspectos humanos y sociales de la emigración*, Madrid, Ediciones del Movimiento.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo (1992): *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Biblioteca de Historia, Madrid, CSIC.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo (2002): «La enseñanza de los emigrantes. Entre la defensa de la identidad española y la política de asimilación francesa», *Hispania* LXII/2, 211, pp. 521-559.
- DELGADO, Jesús M. (1966): *Anpassungsprobleme der spanischen Gastarbeiter in Deutschland. Eine sozialpsychologische Untersuchung*, Köln, Universität zu Köln, tesis doctoral.
- DÍAZ-PLAJA, Guillermo L. (1974): *La condición emigrante. Los trabajadores españoles en Europa*, Madrid, Cuadernos para el diálogo.
- DÍAZ REIG, Florentino (1960): *Ventajas e inconvenientes de la emigración*, Madrid, IEE.
- DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO Y MINISTERIO DE TRABAJO (1965): *Informe sobre emigración*, Madrid.
- DOHSE, Knuth (1985): *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Express Edition.
- DUCASSE-ROGIER, Marianne (2001): *The International Organization for Migration 1951-2001*, Geneva, OIM.

- DURÁN VILLA, Francisco R. (1985): *La emigración gallega al Reino Unido*, Santiago de Compostela, Obra Social de Caixa Galicia.
- DURÁN VILLA, Francisco R. (1996): *La emigración española al Reino Unido*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, tesis doctoral.
- EDLES, Laura D. (1998): *Symbol and Ritual in the New Spain: the Transition to Democracy after Franco*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ENTZINGER, Han B. (1985): «The Netherlands» en HAMMAR, Tomas (ed.): *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 50-88.
- ESCUADERO, María A. (1994): *El Instituto de Cultura Hispánica*, Madrid, MAPFRE.
- ESPINOSA PÓVEDA, Arturo (1961): «Aspectos del problema social del campo», *Información Comercial Española* 340, pp. 107-117.
- ESSER, Hartmut y KORTE, Hermann (1985): «Federal Republic of Germany» en HAMMAR, Tomas (ed.): *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 165-205.
- ESTEBAN DE VEGA, Mariano (2006): «El nacionalismo español 1878-1936» en GUEREÑA, Jean-Louis y MORALES MUÑOZ, Manuel (comps.): *Los nacionalismos en la España contemporánea. Ideologías, movimientos y símbolos*, Málaga, Centro de publicaciones de la Diputación de Málaga, pp. 73-86.
- ESTEVE, N. (1980): «Política de empleo» en GAMIR, Luis (coord.): *Política económica de España*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 403-452.
- FARRE, Sébastien (1996): *La Suisse et l'Espagne: emigration espagnole et lutte antifranquiste à Genève et en Suisse (1959-1964)*, Universidad de Ginebra, tesina no publicada.
- FARRE, Sébastien (2001): *Spanische Agitation: Emigración española y antifranquismo en Suiza*, Documento de Trabajo 3/2001, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- FARRE, Sébastien y BABIANO, José (2002): «La emigración en Suiza y en Francia, estudio comparativo», *Historia Social* 42, pp. 81-98.
- FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana (1998): «La emigración como exportación de mano de obra: El fenómeno migratorio a Europa durante el franquismo», *Historia Social* 30, pp. 63-81.
- FERNÁNDEZ ASPERILLA, Ana (2006): *Mineros, sirvientas y militantes. Medio siglo de emigración española en Bélgica*, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina (1992): «La emigración y las relaciones España-Iberoamérica» en VIVES, Pedro A. (ed.): *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. 1, Madrid, Historia 16, pp. 615-633.
- FERNÁNDEZ VICENTE, Mª José (2003a): «Entre política 'sociolaboral' y 'Realpolitik'. La política del régimen franquista en materia de emigración» 1946-1956», *Ayer* 51, pp. 179-199.
- FERNÁNDEZ VICENTE, Mª José (2003b): «Entre normes politiques et pratiques administratives. La dernière vague d'émigration espagnole en France, 1956-1965», *Cahier de la MRHS*, n° spécial octobre, pp. 49-57.
- FERNÁNDEZ VICENTE, Mª José (2004): *Émigrer sous Franco. Politiques publiques et stratégies individuelles dans l'émigration espagnole vers l'Argentine et vers la France (1945-1965)*, Lille, ANRT Diffusion.
- FERNÁNDEZ VICENTE, Mª José (2005a): «En busca de la legitimidad perdida. La política de emigración del régimen franquista, 1946-1965», *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 19, n° 56, pp. 3-29.
- FERNÁNDEZ VICENTE, Mª José (2005b): «De calamidad nacional a baza del desarrollo. Las políticas migratorias del Régimen Franquista (1939-1975)», *Migraciones & Exilios* 6, pp. 81-100.
- FERNÁNDEZ VICENTE, Mª José (2009): «El Estado franquista y la asistencia al emigrante español en Francia (1960-1975)» en CALVO SALGADO, Luís M., LÓPEZ GUIL, Itziar, ZISWILER, Vera y ALBIZU YEREGUI, Cristina (comps.): *Migración y exilio españoles en el siglo XX*, Madrid, Iberoamericana, pp. 107-125.
- FRANZ, Hans Werner (1981): *Der Frankismus. Zur politischen Herrschaftssoziologie Spaniens während der Franco-Ära*, Frankfurt am Main, Lang.

- FREEMAN, Gary P. (1986): «Migration and the Political Economy of the Welfare State», *The Annals* 485/May, pp. 51-63.
- FUENTE, Licinio de la (1970): *Una política ante la emigración. Discurso pronunciado en la «Casa de América», Centro de Formación Profesional y Perfeccionamiento de Trabajadores para Iberoamérica, del instituto Español de Emigración, en Vigo, el día 8 de abril de 1970*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- FUNDACIÓN BBVA (1999): *Renta Nacional de España y su distribución provincial. Serie homogénea 1955 a 1993 y avances 1994 a 1997*, Bilbao, Fundación BBVA.
- FUSI, Juan Pablo (1985): *Franco: Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Ediciones El País.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Lina (2006): «Los mercados de trabajo en la España del siglo XX» en GONZÁLEZ ENCISO, Agustín y MATÉS BARCO, Juan Manuel (coord.): *Historia económica de España*, Barcelona, Ariel, pp. 833-858.
- GARCÍA, Ignacio (1999): *Operación Canguro. El programa de emigración asistida de España a Australia (1958-1963)*, Documento de Trabajo 1/1999, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- GARCÍA-BADELL, Gabriel (1965): «El éxodo de la población rural a las ciudades es un fenómeno mundial», *Información Comercial Española* 388, pp. 73-84.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Jesús (1965): *La emigración exterior de España*, Barcelona, Ariel.
- GARCÍA MANRIQUE, Eusebio (1964): *La emigración española a Bélgica en los últimos años*, Zaragoza, Instituto Elcano.
- GARCÍA-TREVIJANO Y FOS, José A. (1963): *Problemática de la emigración española*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, Jose Antonio, y DE BLAS GARCÍA, Francisco (1965): *Legislación española de la emigración, 1936-1964*, Madrid, IEE.
- GARMENDIA, José Antonio (1970): *Alemania, exilio del emigrante*, Barcelona, Plaza y Janés.
- GARMENDIA, José Antonio (1981): «Emigración española a Alemania» en ídem (comp.): *La emigración española en la encrucijada: marco general de la emigración de retorno*, Madrid, CIS.
- GOERLICH GISBERT, Francisco J. y MAS IVARS, Matilde (dirs.) (2006): *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios*, Bilbao, Fundación BBVA.
- GÓMEZ DE LA SERNA, Gaspar (1974): «Comité Intergubernamental para las migraciones europeas», *Revista de instituciones europeas* 1, nº 2, pp. 723-730.
- GONZÁLEZ, Manuel J. (1979): *La economía política del Franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos.
- GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo y LIMÓN NEVADO, Fredes (1988): *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la prensa franquista durante la guerra civil española*, Madrid, CSIC.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Elda (1992): «Españoles en un país más allá del océano. Notas acerca de las etapas de la emigración», *Revista de Indias* 52, nº 195/196, pp. 515-527.
- GONZÁLEZ MARTÍNEZ, Elda (2000): «Los inmigrantes invisibles: condiciones de vida e identidad de los españoles en São Paulo, en la segunda mitad del siglo XX», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 11, nº 1. URL: <http://www.tau.ac.il/eial/XI_1/gonzalez.html>.
- GONZÁLEZ PAZ, José (1971): «La emigración española», *De Economía*, nº 116, pp. 41-60.
- GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, Mariano (1949a): *Los problemas actuales de la emigración española*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GONZÁLEZ-ROTHVOSS Y GIL, Mariano (1949b): *La emigración española a Iberoamérica*, Madrid, CSIC/Instituto Balmes de Sociología.
- GONZALO GONZÁLEZ, Bernardo y TEJERINA ALONSO, José Ignacio (1981): «La protección de la emigración de retorno en la Ley Básica de Empleo», *Revista de Seguridad Social*, nº. 12, pp. 211-237.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, Vicente (1994): «Descolonización y migraciones desde el África española (1956-1975)», *Investigaciones Geográficas* 12, pp. 45-84.

- GREGORY, David D. (1975): «La emigración andaluza. Extraños en su propia tierra», *Información Comercial Española*, n° 503, pp. 102-109.
- GUARDIA, Manuel, MONCLÚS, Francisco J. y OYÓN, José L. (1994) (eds.): *Atlas histórico de las ciudades europeas, Península Ibérica*, Salvat, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- HALBWACHS, Maurice (1985): *Das Gedächtnis und seine sozialen Bedingungen*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- HALTER, Ernst (comp.) (2003): *Das Jahrhundert der Italiener in der Schweiz*, Zürich, Offizin.
- HAMMAR, Tomas (ed.): *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HARMS, Hans (1986): «La emigración española a Alemania», *Papers. Revista de Sociología* 27, pp. 49-86.
- HATTON, Timothy J. y WILLIAMSON, Jeffrey G. (2005): *Global Migration and the World Economy. Two Centuries of Policy and Performance*, Cambridge, MIT.
- HAU, Michel (1994): *Histoire économique d'Allemagne, XIXe-XXe siècle*, Paris, Economica.
- HAZERA, Jean (1968): *Dix années d'immigration espagnole en France, 1957-1967*, Thèse complémentaire de Doctorat soutenue le 4 novembre 1968 à la Faculté des Lettres et des Sciences humaines de Bordeaux, publiée avec le concours de l'Institut de recherche scientifique du Département d'études régionales de Pau.
- HELPER, Marianne (2007): *Os retornados. Eine biografische Perspektive auf die Rückwanderung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus der Schweiz nach Galicien (Spanien)*, Universidad de Berna, tesina. URL: <http://www.anthro.unibe.ch/content/publikationen/arbeitsblaetter/arbeitsblatt_37/index_ger.htm>.
- HERBERT, Ulrich (2001): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München, C.H. Beck.
- HERMET, Guy (1967): *Les Espagnols en France*, Paris, Éditions Ouvrières.
- HERMIDA, Ramón, BLASCO, José y GUERCA, Luís (1959): *La emigración española y el desarrollo económico*, Madrid, IEE.
- HERNÁNDEZ BORGE, Julio (1992): «Factores de atracción de los países de destino» en VIVES, Pedro A. (ed.): *Historia general de la emigración española a Iberoamérica*, vol. 1, Madrid, Historia 16, pp. 635-655.
- HIRT, Matthias (2006): *Bundesbehörden und Arbeitsmigranten. Sozial-, kultur- und staatspolitische Aspekte. 1960-1972*, Universidad de Berna, tesis doctoral no publicada.
- HOLGUIN, Sandie (2002): *Creating spaniards. Culture and national identity in Republican Spain*, Madison, University of Wisconsin.
- HOLGUIN, Sandie (2005): «'National Spain invites you': Battlefield Tourism during the Spanish Civil War», *American Historical Review* 110, pp. 1399-1426.
- HONDIUS, Dienke (2000): «De 'trouwlustige gastarbeider' in het Hollandse meisje. De bezorgde ontmoediging van Italiaans- en Spaans-Nederlandse huwelijken, 1956-1972», *Migrantenstudies* 4, pp. 229-245.
- HUBSCHER, Ronald (2005): *L'immigration dans les campagnes françaises (XIXè-XXè siècle)*, Paris, Odile Jacob.
- IGLESIAS CABERO, Manuel (2003): «Protección de los trabajadores migrantes en la Unión Europea. Particular referencia a la jubilación y al desempleo», *Revista del Ministerio de Trabajo de Asuntos Sociales*, n° 44, pp. 44-64.
- INSPECCIÓN GENERAL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1933): *Compilación de las disposiciones dictadas sobre emigración, vol. 1 (1848-1932)*, Madrid, Sáez Hermanos.
- INSTITUTO DE CULTURA HISPÁNICA (1956): *España: la agricultura y el crecimiento económico*, Madrid, ICH.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1959a): *La emigración y el desarrollo económico*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.

- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1959b): *Legislación emigratoria (1956-1959)*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1960): *II Congreso de la emigración española a ultramar*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1965a): *Legislación española de la emigración (1936-1964)*, Madrid, IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1965b): *Vacaciones para hijos de emigrantes*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1966a): *III Congreso de la emigración española a ultramar*, Madrid, IEE/Ministerio de Trabajo.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1966b): *Primera encuesta cursos P.A.S.E.*, Madrid, IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1967): *Encuesta sobre determinantes de la emigración en 1966*, Madrid.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1970a): *Servicio de Cooperación Social del Instituto Español de Emigración*, Madrid, Gabinete de Prensa del IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1970b): *Reglamento de personal*, Madrid, IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (ed.) (1972a): *IV Congreso de la emigración española*, Madrid, IEE/Ministerio de Trabajo.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1972b): *Casa de América. Centro de perfeccionamiento profesional*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1973): *Guía del emigrante en Gran Bretaña*, Madrid, IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1975): *Datos estadísticos básicos de la emigración española*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1981): *Política española de emigración en los siglos XIX y XX*, Madrid (sin publicar, Biblioteca Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Informe 18/81).
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1983): *I Congreso Democrático de Asociaciones de Trabajadores Españoles Emigrantes en Europa. Palma de Mallorca 28 de junio al 3 de julio de 1982*, Madrid, IEE.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN y MINISTERIO DE TRABAJO (1966): *Informe sobre la coyuntura de la mano de obra española en Europa en 1965*, Madrid, Servicio de Publicaciones de Ministerio de Trabajo.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1991): *Convenios y acuerdos internacionales en materia de seguridad social suscritos por España con otros países e instrumentos jurídicos complementarios*, Vols. I y II, Madrid, INSS.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1951-1985): *Anuario Estadístico de España*, Madrid, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1981-1985): *Migraciones*, Madrid, INE.
- IRELAND, Patrick Richard (1990): *The policy challenge of ethnic diversity. Immigrant Politics in France and Switzerland*, Cambridge Massachusetts, Harvard University.
- ISLA, Lala (2008) (coord.): *Aventuras en la nostalgia. Exiliados y emigrantes españoles en Londres*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio (1992): *La inmigración en España, 1980-1990*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- IZQUIERDO ESCRIBANO, Antonio y ÁLVAREZ SILVAR, Gabriel (coord.) (1997): *Políticas de retorno del emigrante*, A Coruña, Universidade da Coruña.
- JOFRE CABELLO, Ana (coord.) (2000): *La teoría de las redes sociales y las migraciones de españoles a la Argentina (1860-1960)*, La Plata, Ediciones Al Margen.

- JORDANA, Jacint y RAMIÓ, Carles (2005): «Gobierno y Administración» en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas Históricas de España*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 975-1026.
- JUREIT, Ulrike (1999): *Erinnerungsmuster. Zur Methodik lebensgeschichtlicher Interviews mit Überlebenden der Konzentrations- und Vernichtungslager*, Hamburg, Ergebnisse.
- KADE, Gerhard, y SCHILLER, Günter (1968/1969): «Los trabajadores andaluces en Alemania: resultados de una investigación», *Anales de Sociología*, nº 4-5, año IV, pp. 159-188.
- KAHLENBERG, Friedrich P. (ed.) (1998): *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Band 9: 1956*, München, Oldenbourg.
- KINDLEBERGER, Charles P. (1967): *Europe's postwar growth: the role of labor supply*, Harvard, Harvard University Press.
- KLEIN, Herbert (1996): *La inmigración española en Brasil*, Colombres, Asturias, Archivo de Indianos.
- KORTE, Heike (2008): *Diplomatische Tauschgeschäfte. «Gastarbeiter» in der westdeutschen Diplomatie und Beschäftigungspolitik 1953-1973*, Köln, Böhlau.
- KREIENBRINK, Axel (2000): «Aspectos da inmigración española, portuguesa e iberoamericana en Alemania», *Estudios Migratorios. Arquivo da Emigração Galega* 10, pp. 109-129.
- KREIENBRINK, Axel (2004): *Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*, Frankfurt am Main, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation.
- KREIENBRINK, Axel (2005): «Zwischen Kontrolle und Nutzenerwägungen: Spanische Auswanderungspolitik gegenüber Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert», *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas* 42, pp. 145-169.
- KREIENBRINK, Axel (2008): *España, país de inmigración. Evolución política entre europeización e intereses nacionales*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- KREIENBRINK, Axel (2008): «La lógica económica de la política emigratoria del régimen franquista» en TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (eds.): *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, pp. 221-235.
- KRITZ, Mary M. (1975): «The Impact of International Migration on Venezuelan Demographic and Social Structure», *International Migration Review* 9, pp. 513-543.
- LA PORTE, María Teresa (1992): *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962*, Pamplona, EUNSA.
- LAMMATSCH, Michael (1999): *Spanier in der Schweiz. Die spanische Emigration in die Schweiz 1959-1985*, Universidad de Zúrich, tesina no publicada.
- LARA LÓPEZ, Emilio Luis (2005): «La fotografía como documento histórico, artístico y etnográfico: una epistemología», *Revista de Antropología Experimental* 5, pp. 1-28.
- LATORRE CATALÁN, Marta (2006): «Ciudadanos en democracia ajena: aprendizajes políticos de la emigración de retorno española de Alemania durante el franquismo», *Migraciones & Exilios* 7, pp. 81-96.
- LAYTON-HENRY, Zig (1985): «Great Britain» en HAMMAR, Tomas (ed.): *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 89-126.
- LEGAZ, Luis (1959): «Fundamentos éticos de la emigración: El derecho de emigrar. La libertad de residencia. Sus limitaciones» en SECRETARIADO DE LA JUNTA NACIONAL DE SEMANAS SOCIALES (ed.): *Problemas de la migración española*, Madrid, Junta Nacional de Semanas Sociales, pp. 205-221.
- LEHMANN, Walter (2006): *Die Bundesrepublik und Franco-Spanien in den 50er Jahren. NS-Vergangenheit als Bürde?*, München, Oldenbourg.
- LEIB, Jürgen, y MERTINS, Günter (1980): «Die Abwanderung spanischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik Deutschland. Umfang, Ursachen, Herkunfts- und Zielgebiete», *Erdkunde* 84 (3), pp. 195-206.
- LILLO, Natacha (2004): *La Petite Espagne de la Plaine-Saint-Denis, 1900-1980*, París, Éditions Autrement.

- LINDO, Flip (1994): «Het stille succes. De sociale stijging van Zuideuropese arbeidsmigranten in Nederland» en VERMEULEN, Hans y PENNINX, Rinus (eds.): *Het democratisch ongeduld. De emancipatie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Amsterdam, Het Spinhuis, pp. 117-144.
- LINZ, Juan J. (1978): «Una teoría del régimen autoritario: el caso de España» en TUSELL, Javier et al. (eds.): *Política y sociedad en la España del siglo XX*, Madrid, Akal, pp. 205-263.
- LIPSKY, Michael (1980): *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- LIVI BACCI, Massimo (ed.) (1972): *The Demographic and Social Pattern of Emigration from the Southern European Countries*, Firenze, Departamento Statistico Matematico dell'Università di Firenze/Comitato Italiano pero lo Studio di Problemi della popolazione.
- LÓPEZ FACAL, Ramón (2007): «La historia enseñada en España» en TAIBO, Carlos (comp.): *Nacionalismo español. Esencias, memorias e instituciones*, Madrid, Catarata, pp. 329-350.
- LÓPEZ MONDEJAR, Publio (2005): *Historia de la fotografía en España. Fotografía y sociedad desde sus orígenes hasta el siglo XXI*, Barcelona, Lunweg.
- LOPEZ RODÓ, Laureano (1970): *Política y desarrollo*, Madrid, Aguilar.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano (1987): *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta.
- LUGILDE, Anxo (2007): *O voto emigrante. Viaxe pola zona escura da democracia española*, Vigo, Galaxia.
- LUGILDE, Anxo (2008): «Más de tres décadas de voto emigrante (1976-2008)» en LIÑARES GI-RAUT, X. Amancio (coord.): *Ciudadanos españoles en el mundo. Situación actual y recorrido histórico*, Vigo, Grupo España Exterior, pp. 261-284.
- LUIS BOTÍN, Marga de (1988): *Españoles en el Reino Unido. Breve reseña 1819-1988*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- LUXAN, José M^a (1984): *Evolución de los cauces de participación en el seno de la estructura orgánica de la administración española de emigración*, (manuscrito dactilografiado), Madrid, IEE.
- MAIBAUM, Karl, PFUHLMANN, Herbert y RADEMACHER, Manfred (1986): *Die Praxis der Arbeitsvermittlung*, Stuttgart, Kohlhammer.
- MALUQUER DE MOTES, Jordi y LLONCH, Monserrat (2005): «Trabajo y relaciones Laborales» en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX y XX*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 1155-1245.
- MANCHO, Santiago (1978): *Emigración y desarrollo español*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- MANJÓN MANJÓN, José R. y NÚÑEZ GONZÁLEZ, María (eds.) (1997): *Código de migraciones. Nacionales en el exterior y extranjeros en España. Textos internacionales, acuerdos bilaterales, derecho social comunitario y legislación interna*, tomo 1, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- MANJÓN, José R., NIETO, Ana M^a y SANDOVAL, Pilar (eds.) (1993): *El Consejo General de la Emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Dirección General de Migraciones.
- MÁRQUEZ, Carlos José (2006): *Cómo se ha escrito la Guerra Civil española*, Madrid, Lengua de trapo.
- MARTÍ BUFILL, Carlos (1955): *Nuevas soluciones al problema migratorio*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- MARTÍNEZ CACHERO, Luís Alfonso (1963): «El mercado común y la emigración de la mano de obra española a Europa», *Revista de Política social*, n° 59, pp. 19-33.
- MARTÍNEZ CACHERO, Luís Alfonso (1969): *La emigración española, a examen*, Madrid, ASE.
- MARTÍNEZ CACHERO, Luís A. y VÁZQUEZ MATEO, Felipe (1964): *Actualidad de la emigración española. Comentarios a la Ley de Ordenación de la Emigración española, de 3 de mayo 1962*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- MARTÍNEZ SHAW, Carlos (1994): *La emigración española a América (1492-1824)*, Colombres, Asturias, Archivo de Indianos.

- MARTÍNEZ VEIGA, Ubaldo (dir.) (2000): *Situaciones de exclusión de los emigrantes españoles ancianos en Europa*, París, Federación de Asociaciones y Centros de Emigrantes Españoles en Francia.
- MARTINIELLO, Marco y REA, Andrea (1997): «Construction européenne et politique d'immigration» en COENEN, Marie-Thérèse, y LEWIN, Rosine (coord.): *La Belgique et ses immigrants. Les politiques manquées*, Bruxelles, De Boeck Université, pp. 121-143.
- MATEOS, Abdón (1997): «Política franquista frente a la presencia internacional del exilio socialista», *Exils et migrations ibériques au XXe siècle*, n° 3-4, pp. 127-141.
- MATTEI, Monika (2005): *Gastarbeiterinnen in der Bundesrepublik*, Frankfurt/New York, Campus.
- MAYNARD-MOODY, Steven y MUSHENO, Michael (2003): *Cops, teachers, counselors. Stories from the front lines of public service*, Ann Arbor, University of Michigan.
- MAYNTZ, Renate (1985): *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- MECHI, Lorenzo (2008): «Migraciones, mercado de trabajo europeo y la OIT en la «Golden Age»» en TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (eds.): *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, pp. 107-126.
- MEDEIROS, António (2006): *Los dos lados de un río. Nacionalismos y etnografías en Portugal y Galicia*, Madrid, Siglo XXI.
- MEDINA RODRÍGUEZ, Valentín (1999): *La emigración familiar española a América latina*, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo de Gran Canaria.
- MEIER, Gerald M. (1995): *Leading Issues in Economic Development*, 6ª ed., Oxford/New York, Oxford University Press.
- MERINO, María Asunción (2006): «La emigración española a Brasil» en FUNDACIÓN LARGO CABALLERO y OBRA SOCIAL DE CAJA DUERO (eds.): *De la España de emigra a la España que acoge*, Madrid, Fundación Largo Caballero, pp. 112-120.
- MERTINS, Günter (1983): «El retorno de los emigrantes españoles en Europa: modelo de distribución espacial y conducta de inversión en España», *Comentario sociológico*, n° 43-54. Madrid.
- MIGUEL, Amando de, MORAL, Félix e IZQUIERDO, Antonio (1986): «Sociología de los emigrantes españoles en Europa» en DIRECCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN: *Panorama de la emigración española en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 27-113.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1965): *Cuentas de las Administraciones Públicas del año 1965*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1964): *Asistencia a la emigración. Año 1963*, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1965): *La coyuntura de la mano de obra española en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1966): *Informe sobre emigración 1965*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1967): *Informe sobre emigración 1966*, Madrid, Ministerio de Trabajo-IEE.
- MINISTERIO DE TRABAJO (1969): *Informe sobre la emigración en 1967-1968*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO e INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1966): *La asistencia en el exterior a la emigración española*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO e INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1974): *La emigración en España 1972-1973*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- MINISTERIO DE TRABAJO e INSTITUTO ESPAÑOL DE EMIGRACIÓN (1982-1985): *Datos estadísticos sobre la emigración española*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- MOLINERO, Carme (2005): *La captación de las masas. Política social y propaganda en el régimen franquista*, Madrid, Cátedra.
- MONFERRER, Luis (2007): *Odisea en Albión. Los republicanos españoles exiliados en Gran Bretaña (1936-1977)*, Madrid, Ediciones de la Torre.

- MORADIELLOS, Enrique (2003): *La España de Franco (1939-1975). Política y sociedad*, Madrid, Síntesis
- MORELLI, Anne (2004): «Les servantes étrangères en Belgique comme miroir des diverses vagues migratoires», *Sextant* 21-22, pp. 149-163.
- MORENO GARRIDO, Ana (2007): *Historia del turismo en España en el siglo XX*, Madrid, Síntesis.
- MORENO JUSTE, Antonio (1998): *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos.
- MÖRNER, Magnus (1975): «La emigración española al Nuevo Mundo antes de 1810. Un informe del estado de la cuestión», *Anuario de Estudios Americanos* 32, pp. 43-131.
- MÖRNER, Magnus (1991): «Migraciones a Hispanoamérica durante la época colonial», *Anuario de Estudios Americanos*. Suplemento 48/2, pp. 3-25.
- MÜLLER, Markus (1992): *Zwangsmassnahmen als Instrument der Krankheitsbekämpfung. Das Epidemiegesetz und die persönliche Freiheit*, Basilea, Helbing und Lichtenhahn.
- MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio (2005): «La emigración española a la RFA» en VV.AA.: *Projekt Migration*, Köln, Dumont.
- MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio (2008): *Entre dos sindicalismos: la emigración española en la RFA, los sindicatos alemanes y la Unión General de Trabajadores, 1960-1964*, Documento de trabajo 1/2008, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- NACK, Beatrix (1988): *Untersuchungen zur Migrationspolitik des spanischen Staates in der Zeit des Franco-Regimes*, Wilhelm-Pieck-Universität, Rostock, tesis doctoral.
- NACK, Beatrix (1991): «Zum Zusammenhang von Migrations- und Wirtschaftspolitik in der Zeit des Franco-Regimes», *Migrationsforschung* 25, pp. 46-60.
- NADAL, Jordi (1966): *La población española. Siglos XVI-XX*, Barcelona, Ariel.
- NANNESTAD, Peter (2007): «Immigration and welfare status: A survey of 15 years of research», *European Journal of Political Economy* 23, pp. 512-532.
- NAREDO, José M. (1942): *La evolución de la agricultura en España (Desarrollo capitalista y crisis de las formas de producción tradicionales)*, Barcelona, Laia.
- NAVARRO LÓPEZ, Manuel (1981): «El contexto socioeconómico de la emigración continental española (1945-1975)» en GARMENDÍA, José A. (ed.): *La emigración española en la encrucijada. Marco general de la emigración de retorno*, Madrid, CIS, pp. 15-41.
- NICOLAU, Roser (2005): «Población, salud y actividad» en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas Históricas de España*, Bilbao, Fundación BBVA, pp. 79-154.
- NORAMBUENA, Carmen y BRAVO, Guillermo (1990): «Política y legislación inmigratoria en Chile, 1830-1930», *Revista de Historia de América* 109, pp. 69-128.
- OECD (1975): *The OECD and International Migration*, París, OECD.
- OECD (1978): *Migration, growth and development*, París, OECD.
- OLFERS, Sjoerd Klaas (2004): *Arbeidsmigrant of vluchteling? Aachtergronden van de Spaanse migratie naar Nederland, 1960-1980*, Amsterdam, Centrum voor de Geschiedenis van Migranten.
- OPORTO DEL OLMO, Antonio (1992): *Emigración y ahorro en España 1959-1986*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ORBANEJA Y ARAGÓN, José (1963): *Algunas observaciones sobre los planes de desarrollo*, Madrid, Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales.
- ORIZO, Francisco Andrés y DE ANDRÉS CUARTERO, Mónica (1999): *La inmigración española en Bélgica*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ORTIZ-ARCE, Antonio (1983): «La cobertura convencional de la emigración española a Europa Oeste» en CASES MÉNDEZ, José Ignacio (ed.): *Emigración y constitución*, Madrid, IEE, pp. 291-311.
- PACK, Sasha D. (2000): *Tourism and dictatorship. Europe's peaceful invasion of Franco's Spain*, New York, Palgrave Macmillan.

- PALAZÓN FERRANDO, Salvador (1989): «Dificultades para el conocimiento real de la emigración española a Latinoamérica (1970-1986)» en GRUPO DE POBLACIÓN DE LA AGE (eds.): *Análisis del desarrollo de la población española 1970-1986*, Madrid, Síntesis, pp. 177-184.
- PALAZÓN FERRANDO, Salvador (1992): *El movimiento migratorio español a América Latina durante el último siglo, 1882-1990*, Departamento de Geografía humana de la Facultad de Alicante, Alicante, tesis doctoral.
- PALAZÓN FERRANDO, Salvador (1993a): «La emigración española a Latinoamérica (1946-1990). Reanudación y crisis de un flujo secular», *Estudios Geográficos* 210, tomo LIV, pp. 97-128.
- PALAZÓN FERRANDO, Salvador (1993b): «La emigración española asistida a Latinoamérica 1968-1990», *Investigaciones Geográficas* 11, pp. 209-221.
- PALAZÓN FERRANDO, Salvador (1995a): *Los españoles en América Latina 1850-1990*, Madrid, CEDEAL.
- PALAZÓN FERRANDO, Salvador (1995b): *Capital humano español y desarrollo económico latinoamericano. Evolución, causas y características del flujo migratorio (1882-1990)*, Valencia, Generalitat Valenciana.
- PAN MONTOJO, Juan (1996): «Una larga e inconclusa transición: la reforma tributaria, 1977-1986» en TUSELL, Javier et al. (eds.): *Historia de la Transición y consolidación democrática en España*, Madrid, Alianza, pag. 264-304.
- PAN MONTOJO, Juan (2002): «Política y gasto social en la Transición, 1975-1982» en COMÍN, Francisco y MARTORELL, Miguel (eds.): *La Hacienda en el siglo XX*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 229-252.
- PANIAGUA, Francisco J. (1977): *La ordenación del capitalismo avanzado en España: 1957-1963*, Barcelona, Anagrama.
- PARDO SANZ, Rosa (2000): «La etapa Castiella y el final de régimen, 1957-1975» en TUSELL, Javier y AVILÉS, Juan y PARDO, Rosa (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, pp. 341-369.
- PARIS EGUILAZ, Higinio (1957): *Factores de desarrollo económico español*, Madrid, CSIC-Instituto Sancho Moncada.
- PARRA LUNA, Francisco (1981): *La emigración española en Francia 1962-1977*, Madrid, IEE.
- PARRADO, Salvador (1996): *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*, Sevilla, IAAP.
- PASCUAL DE SANS, Àngels (1970): *El retorno de los emigrantes. ¿Conflicto o integración?*, Barcelona, Nova Terra.
- PASCUAL DE SANS, Àngels (1985): «Movimientos migratorios en España», *Desarrollo* 1, pp. 48-52.
- PASCUAL DE SANS, Àngels (1993): «La migración de retorno en Europa: la construcción social de un mito», *Polígonos. Revista de Geografía*, 3, pp. 89- 104.
- PAYNE, Stanley G. (1987): *The Franco Regime 1936-1975*, Madison, University of Wisconsin.
- PEDREÑO MUÑOZ, A. (1990): «Desempleo, fuerza de trabajo y mercado laboral» en GARCIA DELGADO, José Luis (ed.): *Economía española de la transición y la democracia, 1973-1986*, Madrid, CIS, pp. 395-419.
- PEREZ, Francisco, GOERLICH, Francisco J. y MAS, Matilde (1996): *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones, 1955-1995*, Madrid, Fundación BBV.
- PÉREZ DÍAZ, Victor (1965): «Inmigrantes en Cataluña», *Información Comercial Española* 381, pp. 53-58.
- PÉREZ DÍAZ, Victor (1972a): *Cambio tecnológico y procesos educativos en España*, Madrid, Seminarios y Ediciones.
- PÉREZ DÍAZ, Victor (1972b): *Estructura social del campo y éxodo rural*, Madrid, Tecnos.
- PÉREZ DÍAZ, Victor (1987): *El retorno a la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos.

- PÉREZ GÁLVEZ, Juan F. (2007): *Estudios jurídicos sobre la organización administrativa de la emigración: génesis del derecho migratorio español y derecho comparado*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ GÁLVEZ, Juan F. (dir.) (2008): *Manual Básico de Derecho y Ciudadanía Española en el exterior*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- PÉREZ GARZÓN, Juan S. (2007): «España: de nacionalismo de Estado a esencia cultural» en TAIBO, Carlos (comp.): *Nacionalismo español. Esencias, memorias e instituciones*, Madrid, Catarata, pp. 49-73.
- PÉREZ-PRENDES Y MUÑOZ-ARRACO, José M. (1993): *El marco legal de la emigración española en el constitucionalismo. Un estudio histórico-jurídico*, Colombres, Asturias, Archivo de Indianos.
- PERRUCHOU, Richard (1989): «From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration», *International Journal of Refugee Law* 1, n° 4, pp. 501-517.
- PIGUET, Etienne (2005a): *L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires*, Zúrich, Seismo.
- PIGUET, Etienne (2005b): «L'immigration en Suisse depuis 1948. Contexte et conséquences des politiques d'immigration, d'intégration et d'asile» en MAHNIG, Hans (comp.): *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zúrich, pp. 37-63.
- PIORE, Michael J. (1979): *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*, London, Cambridge University Press.
- POULAIN, Michel (1991): «Un projet d'harmonisation des statistiques de migration internationale au sein de la Communauté Européenne», *Revue Européenne des Migrations Internationales* 7, n° 2, pp. 115-138.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1967): *Proyecto del Segundo Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
- POZO-GUTIÉRREZ, Alicia (2005): *Emigración española en Inglaterra: prácticas asociativas, integración e identidad*, Documento de Trabajo 2/2005, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- PUYOL ANTOLÍN, Rafael (1979): *Emigración y desigualdades regionales en España*, Madrid, Emesa.
- RAEPENBUSCH, Sean van (1992): *La seguridad social de los trabajadores migrantes en el derecho europeo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RAMIO, Carles (1997): «Las administraciones públicas» en ALCANTARA, Manuel y MARTÍNEZ, Antonia (comps.): *Política y Gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 381-404.
- RANIS, Gustav y FEI, John C.H. (1961): «A theory of economic development», *American Economic Review* 51, n° 4, pp. 533-565.
- RAPHAEL, Lutz (2000): *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt am Main, Fischer.
- REHER, David S. (1994): «Ciudades, procesos de urbanización y sistemas urbanos en la Península Ibérica, 1550-1991» en GUARDIA, Manuel, MONCLÚS, Francisco J. y OYÓN, José L. (eds.): *Atlas histórico de las ciudades europeas, Península Ibérica*, Salvat, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, pp. 1-30.
- RENGIFO CALDERÓN, Álvaro (1965): *Técnica y política de la emigración española*, Madrid, IEE.
- RENGIFO CALDERÓN, Álvaro (1966a): *La emigración española a Alemania*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- RENGIFO CALDERÓN, Álvaro (1966b): *Emigración y economía*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- RENGIFO CALDERÓN, Álvaro (1966c): *La emigración a Iberoamérica. Factor de desarrollo*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.

- RENGIFO CALDERÓN, Álvaro y OPORTO DEL OLMO, Antonio (2005): «Historia, presente y prospectiva de las migraciones en España», *Información Comercial Española* 826, pp. 155-166.
- RHOADES, Robert E. (1978): «Intra-European return migration and rural development: lessons from the Spanish case», *Human Organization* 37 (2), pp. 136-147.
- RICHTER, Marina (2006): *Integration, Identität, Differenz. Der Integrationsprozess aus der Sicht spanischer Migrantinnen und Migranten*, Bern, Lang.
- RITTER, Gerhard A. (1991): *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, MTSS.
- ROBERT, Antonio (1958): *Informe sobre la economía española y la integración europea*, Madrid, Consejo Económico Sindical Nacional.
- RÓDENAS CALATAYUD, Carmen (1994): *Emigración y economía en España (1960-1990)*, Madrid, Cívitas.
- RÓDENAS CALATAYUD, Carmen (1998): «Emigración exterior y mercado de trabajo en España (1960-1985)», *Exils et migrations ibériques au XX siècle* 3-4, pp. 139-154.
- RODRÍGUEZ BARRIO, Ismaël (2005a): *Les ouvriers mineurs espagnols dans les charbonnages belges: Etude d'une réalité contrastée*, Bruxelles, ULB, memoria de investigación no publicada.
- RODRÍGUEZ BARRIO, Ismaël (2005b): «La inmigración española en el sector carbonífero belga», *Migraciones & Exilios*, 7, pp. 99-114.
- RODRÍGUEZ BARRIO, Ismaël (2007): «L'immigration espagnole dans les charbonnages belges», *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis / Revue belge d'histoire contemporaine*, vol. XXXVII, núm. 3-4, pp. 485-515.
- RODRÍGUEZ CARDO, Iván Antonio (2007): *La dimensión histórica del campo de aplicación de la Seguridad Social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- RODRÍGUEZ DE VALCÁRCEL, Carlos María (1958): *Aspectos de la emigración española a Hispanoamérica*, Madrid.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel (1982): *La seguridad social de los trabajadores migrantes en las comunidades europeas*, Madrid, Instituto de Estudios Laborales de la Seguridad Social.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Miguel (1985): «La Seguridad Social de los trabajadores emigrantes en las Comunidades Europeas» en DOMÍNGUEZ, José Luis y RUÍZ DE VELASCO, Pilar (eds.): *Emigración y Mercado Común*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo-IEE, pp. 119-136.
- ROJO, Luis Angel (2002): «La economía española en la democracia» en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (eds.): *Historia económica de España siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 397-436.
- ROMÁN MASEDO, Laura (1997): *Funcionarios y función pública en la transición española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ROMÁN MASEDO, Laura (2000): *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*, A Coruña, Universidade da Coruña.
- ROMANO-GARCÍA, M. (1995): «Die spanische Minderheit» en SCHMALZ-JACOBSEN, Cornelia y HANSEN, Georg (eds.): *Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Lexikon*, München, Beck, pp. 468-481.
- ROTTENECKER, Heribert y SCHNEIDER, Jürgen (1996): *Bundesanstalt für Arbeit: Geschichte und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit*, (Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland, vol. 9), Stuttgart, Kohlhammer.
- RUBIO, Javier (1974): *La emigración española a Francia*, Barcelona, Ariel.
- SALA, Roberto (2005): ««Gastarbeitersendungen» und «Gastarbeiterzeitschriften» in der Bundesrepublik (1960-1975) - ein Spiegel internationaler Spannungen», *Zeithistorische Forschungen / Studies in Contemporary History*, Online-Ausgabe, 2 (H. 3), URL: <<http://www.zeithistorische-forschungen.de/16126041-Sala-3-2005>> (30.11.2008).

- SÁNCHEZ, María-José (2004²): «Les espagnols en Belgique au XXe siècle» en MORELLI, Anne (ed.): *Histoire des étrangers et de l'immigration en Belgique de la préhistoire à nos jours*, Bruxelles, Couleur livres, pp. 279-296.
- SÁNCHEZ-ALBORNOZ, Nicolás (ed.) (1988): *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luís (1983): «Eficacia de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas en la Constitución en el marco de la emigración española» en CASES MÉNDEZ, José Ignacio (ed.): *Emigración y constitución*, Madrid, IEE, pp. 17-49.
- SÁNCHEZ BIOSCA, Vicente (2007): «Las culturas del tardofranquismo», *Ayer* 68, pp. 89-110.
- SÁNCHEZ CARRIÓN, Joaquín Luis (2008): *Los convenios bilaterales de seguridad social en el derecho español*, Madrid, Dykinson.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, José (2001): «La vida rural» en JOVER, José María (dir.): *Historia de España Menéndez Pidal. XLI. La Época de Franco (1939-1975)*, Madrid, Espasa-Calpe, pp.187-236.
- SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (1969): *La emigración española a Europa*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro.
- SANZ DÍAZ, Carlos (2001): «Emigración económica, movilización política y relaciones internacionales. Los trabajadores españoles en Alemania, 1960-1966», *Cuadernos de Historia Contemporánea* 21, pp. 315-341.
- SANZ DÍAZ, Carlos (2004): «Clandestinos», «ilegales», «espontáneos»... *La emigración irregular de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas, 1960-1973*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales.
- SANZ DÍAZ, Carlos (2005a): *Emigración española y movilización antifranquista en Alemania en los años sesenta*, Documento de Trabajo 4/2005, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- SANZ DÍAZ, Carlos (2005b): *España y la República Federal de Alemania (1949-1966). Política, economía y emigración entre la guerra fría y la distensión*, Universidad Complutense, Madrid, tesis doctoral.
- SANZ DÍAZ, Carlos (2006): «La emigración española a Alemania» en FUNDACIÓN FRANCISCO LARGO CABALLERO y OBRA SOCIAL CAJA DE DUERO (eds.): *De la España que emigra a la España que acoge*, Salamanca, Obra Social Caja Duero, pp. 289-306.
- SANZ DÍAZ, Carlos (2008): «Mercados de trabajos, políticas migratorias y prácticas individuales en la emigración española a Alemania, 1955-1982» en TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (eds.): *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, pp. 255-288.
- SANZ LAFUENTE, Gloria (2006): «Mujeres españolas emigrantes y mercado laboral en Alemania, 1960-1975», *Migraciones & Exilios* 7, pp. 27-50.
- SANZ LAFUENTE, Gloria (2008): «Un balance de las estadísticas históricas del flujo emigratorio exterior, 1956-1985», en TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (eds.): *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, pp. 75-103.
- SANZ LAFUENTE, Gloria (2009a): «Análisis y resultado comparativo del control oficial de flujos en la emigración española a la RFA (1960-1973)», *Investigaciones de Historia Económica* 14, pp. 141-175.
- SANZ LAFUENTE, Gloria (2009b): «Género y emigración. Hombres y mujeres ante el mercado de trabajo de la emigración española a Alemania (1960-1975)», en CALVO SALGADO, Luís M. et al. (eds.): *Migración y exilio españoles en el siglo XX*, Madrid/Frankfurt am Main, Iberoamericana/Vervuert, pp. 157-186.
- SASSEN, Saskia (1992): *The mobility of labor and capital: a study of international investment and labour flow*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHÖNWÄLDER, Karen (2001): *Einwanderung und ethnische Pluralität: Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Grossbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen, Klartext-Verlag.

- SCHOR, Ralph (1996): *Histoire de l'immigration en France de la fin du XIXe siècle à nos jours*, París, Armand Colin.
- SCHRIJVER, Frans (2006): *Regionalism after regionalisation. Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam, Amsterdam University.
- SCHRÖDER, Hans Joachim (2007): *Technik als biographische Erfahrung 1930-2000. Dokumentation und Analyse lebensgeschichtlicher Interviews*, Zürich, Chronos.
- SCHUSTER, John (1999): *Poortwachters over immigratie. Het debat over immigratie in het Naoorlogse Groot-Brittannië en Nederland*, Amsterdam, Het Spinhuis.
- SECCIÓN DE POLÍTICA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS (ed.) (1960): *Emigración: Política social y seguridad social*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (1961): *Política española de la emigración*, Madrid, Ministerio de Trabajo.
- SEIDMAN, Michael (2004): *The imaginary revolution. Parisian students and Workers in 1968*, New York, Berghahn.
- SEITTER, Wolfgang (1999): *Riskante Übergänge in der Moderne. Vereinskulturen, Bildungsbiographien*, Migranten, Opladen, Leske und Budrich.
- SEPÚLVEDA, Isidro (1996): «La eclosión nacionalista: regionalismos, nacionalidades y autonomías» en TUSELL, Javier y SOTO, Álvaro (comps.): *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid, Alianza, pp. 409-443.
- SERRANO CARVAJAL, José (1964): *Procedimientos operativos de la emigración española*, Madrid, IEE.
- SERRANO CARVAJAL, José (1966): *La emigración española en su régimen jurídico*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- SERRANO SANZ, José María (1994): «Crisis económica y transición política», *Ayer* 15, pp. 135-164.
- SERRANO SANZ, José María y PARDOS, Eva (2002): «Los años de crecimiento del Franquismo (1959-1975)» en COMÍN, Francisco, HERNÁNDEZ, Mauro y LLOPIS, Enrique (eds.): *Historia económica de España siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 369-395.
- SIGUÁN, Miguel (1959): *Del campo al suburbio. Un estudio sobre la inmigración interior en España*, Madrid, CSIC.
- SIGUÁN, Miguel (1962): «Problemas sociales del desarrollo agrario», *Información Comercial Española* 345, pp. 107-121.
- SIGUÁN, Miguel (1964): «Emigración y desarrollo económico en España», *Arbor. Revista General de Investigación y Cultura*, tomo LVII, nº 219, pp. 106-123.
- SILVA, Hernán Asdrúbal (ed.): *Legislación y política inmigratoria en el Cono Sur de América: Argentina-Brasil-Uruguay*, Washington, DC/México, Organization of American States/Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- SOLÉ-TURA, Jordi (1983): «La igualdad de los emigrantes con los demás españoles» en CASES MÉNDEZ, José Ignacio (ed.): *Emigración y constitución*, Madrid, IEE, pp. 51-70.
- SONNENBERGER, Barbara (2003): *Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung. Die Anfänge der Arbeitsmigration in Südhessen (1955-1967)*, Darmstadt, Hessisches Wirtschaftsarchiv.
- SOREL, Andrés (1974): *4º Mundo. Emigración española en Europa*, Bilbao, Zero.
- SOTO CARMONA, Alvaro (2003): *El trabajo en España de la crisis del sistema gremial a la flexibilización*, Madrid, Entrelíneas.
- SPELLMANN, Moritz (2005): *Fremdarbeiter, wilde Streiks, Gewerkschaften. Die wilden Fremdarbeiterstreiks in der Schweiz der frühen 1970er Jahre und ihr Einfluss auf die Gewerkschaftspolitik – oder: vom verlorenen Vertrauen in das helvetische Selbstverständnis*, Universidad de Zürich, tesina no publicada.
- SPIRE, Alexis (2005): *Etrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Bernard Grasset.

- STADS, Jan, SPAPENS, Paul y VAN DOREMALEN, Henk (2004): *Werken, werken, werken! De geschiedenis van de gastarbeiders in Tilburg en omstreken 1963-1975*, Utrecht, Nederlands Centrum voor Volkscultuur.
- STEINERT, Johannes-Dieter (1995): *Migration und Politik. Westdeutschland – Europa – Übersee 1945-1961*, Osnabrück, secol.
- TABANERA GARCÍA, Nuria (1999): «La política migratoria española entre la dictadura y la República (1923-1936): Tutela y repatriación del emigrante español en América Latina», *Exils et Migrations* n° 7, pp. 73-93.
- TAMAMES, Ramón (1968): *España ante un segundo plan de desarrollo*, Barcelona, Nova Terra.
- TAPINOS, Georges (1974): *L'économie des migrations internationales*, Fondation National des Sciences Politiques, Paris, Armand Colin.
- TILLY, Pierre (2006): «Le cadre historique des accords bilatéraux de 1946», *Studia diplomatica. Brussels journal of international relations*, Special issue: 60 ans après la signature des accords bilatéraux belgo-italiens, pp. 13-19.
- TINNEMANS, Will (1994): *Een gouden armband. Een geschiedenis van mediterrane immigranten in Nederland (1945-1994)*, Utrecht, Nederlands Centrum Beutenlanders.
- TOHARIA, Luís (dir.) (1998): *El mercado de trabajo en España*, Madrid, McGraw-Hill.
- TORREALBA, Ricardo, SUÁREZ, María Matilde y SCHLOETER, Mariluz (1983): «Ciento cincuenta años de políticas inmigratorias en Venezuela», *Demografía y Economía* 17, pp. 367-390.
- TORRE CAMPO, Joseba de la (2005) «Instituciones, empresarios y mercado: la industrialización de Navarra bajo el Franquismo», *Revista de Historia Industrial* 27, pp. 121-161.
- TORRE CAMPO, Joseba de la y GARCÍA-ZÚÑIGA, Mario (1998): *Hacienda y crecimiento económico. La reforma de Mon, 150 años después*, Barcelona, Gobierno de Navarra/Marcial Pons.
- TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (2008) «Emigraciones y coyuntura económica en Europa, c. 1950-1985» en TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (eds.): *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, pp. 11-61.
- TOTORICAGÜENA, Gloria Pilar (2005): *Basque Diaspora: Migration and Transnational Identity*, Reno, Center for Basque Studies/University of Nevada.
- TRONCONIS DE VERACOECHEA, Ermilia (1986): *El proceso de la inmigración en Venezuela*, Caracas, Academia Nacional de la Historia.
- TRONCOSO, Claudia y LOIS, Carla (2004): «Políticas turísticas y peronismo. Los atractivos turísticos promocionados en Visión de Argentina (1950)», *Pasos. Revista de turismo y patrimonio cultural* 2, pp. 281-294.
- VALLEJO POUSADA, Rafael (2002): «Economía y hacienda durante los años del desarrollismo, 1959-1975» en COMÍN, Francisco y MARTORELL, Miguel (eds.): *La Hacienda pública en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 191-227.
- VAN AMERSFOORT, Hans (1999): «Migration Control and Minority Policy: The Case of the Netherlands» en BROCHMANN, Grete y HAMMAR, Tomas (ed.): *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford, Berg, pp. 135-167.
- VAN AMERSFOORT, Hans y PENNINX, Rinus (1994): «Regulating Migration in Europe: The Dutch Experience, 1960-1992», *The Annals of the American Academy* 534, pp. 133-146.
- VAN OS, Geertje (2003): «Me vine con una maleta de cartón y de madera», *Brabants Heem*, vol. 55/núm. 2, p. 45-57. URL: <<http://emigracioneindhoven.dse.nl/Doc1heem.htm>> (22.11.2008).
- VAN OS, Geertje (2006): *Ik kwam met een koffer van karton. Spanjaarden in Zuidoost-Brabant, 1961-2006*, Alphen aan de Maas, Uitgeverij Veerhuis.
- VANDEN BERGHE, Kristine y MADDENS, Bart (2008): «Las imágenes de España, de Franco y de la monarquía en las guías turísticas de Patrimonio Nacional (1959-1987)», *Ayer* 68, pp. 242-262.
- VÁZQUEZ MATEO, Felipe (1968): *La nueva emigración a Iberoamérica. Ensayo sobre la emigración selectiva*, Madrid, Ministerio de Trabajo/IEE.
- VELARDE COSTAS, Juan (1969): *Sobre la decadencia económica de España*, Madrid, Tecnos.
- VIET, Vincent (1998): *La France immigrée. Construction d'une politique, 1914-1997*, Paris, Fayard.

- VILAR, Juan Bautista (1998): «La descolonización española en Marruecos», *Estudios Africanos. Revista de la Asociación Española de Africanistas* 12, pp. 197-215.
- VILAR, Juan Bautista (2006): «Retorno y retornados en las migraciones españolas a Europa en el siglo XX», *Anales de Historia Contemporánea* 22, pp. 185-202.
- VILAR, Juan Bautista, GÓMEZ FAYRÉN, Josefina, EGEA BRUNO, Pedro M^a y VILAR, M^a José (2006): Dossier «Retornos de la emigración española a Europa, siglo XX», *Anales de Historia Contemporánea* 22, pp. 185-283.
- VILAR, Juan Bautista y VILAR, María José (1999): *La emigración española en el siglo XX*, Madrid, Arco/Libros.
- VILAR RODRÍGUEZ, Margarita (2004): «La ruptura postbélica a través del comportamiento de los salarios industriales: nueva evidencia cuantitativa (1908-1963)», *Revista de Historia Industrial* 25, pp. 81-126.
- VILAR RODRIGUEZ, Margarita (2009): «El mercado de trabajo como estrategia política del régimen franquista (1936-1975)» en TORRE, Joseba de la y SANZ LAFUENTE, Gloria (eds.): *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, PUZ, pp. 153-175.
- WEBER, Max (2002): *Economía y sociedad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- YÁÑEZ GALLARDO, César (1994): *La emigración española a América (siglos XIX y XX). Dimensión y características cuantitativas*, Colombres, Asturias, Archivo de Indianos.
- YSAS, Pere (1998): «El proceso hacia el Estado de las autonomías» en UGARTE, Javier (comp.): *La transición en el País Vasco y España. Historia y memoria*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 59-76.
- ZAMAGNI, Vera (2001): *Historia económica de la Europa contemporánea*, Barcelona, Crítica.
- ZAMBRANA CHICO, Francisco (1983): «El control económico-financiero de la Seguridad Social en España», *Presupuesto y Gasto público*, n^o 15, pp. 123-142.

ANEXO FOTOGRÁFICO

Nº 1 - Enero de 1960



Nº 15 - Marzo de 1961



Nº 69 - Septiembre de 1965



Nº 87 - Marzo de 1967



Nº 88 - Abril de 1967

[illegible]

Nº 132 - Noviembre de 1970

CARTA DE ESPAÑA

NUM. 133
DICIEMBRE, 1970

TROPAS BOLIVARIANAS, POR PRIMERA VEZ EN ESPAÑA

El contingente de tropas bolivarianas que se presentó en el desfile de la victoria en Madrid el día 25 de mayo de 1969, fue el primero que visitaba España. El contingente estaba formado por 150 hombres, entre ellos 100 soldados y 50 oficiales, que fueron recibidos por el generalísimo Franco en el aeropuerto de Barajas. El contingente fue enviado a Madrid por el presidente de la república boliviana, Luis Muro, para celebrar el centenario de la independencia de España.

ISTA DE BANDERITA

El contingente de tropas bolivarianas que se presentó en el desfile de la victoria en Madrid el día 25 de mayo de 1969, fue el primero que visitaba España. El contingente estaba formado por 150 hombres, entre ellos 100 soldados y 50 oficiales, que fueron recibidos por el generalísimo Franco en el aeropuerto de Barajas. El contingente fue enviado a Madrid por el presidente de la república boliviana, Luis Muro, para celebrar el centenario de la independencia de España.

LA MAYOR PRESA DE EUROPA, CONSTRUIDA EN SALAMANCA

La Presa de la Alfranca, en Salamanca, es la mayor presa de Europa. Fue construida por la empresa Sacyr Vallehermoso, S.A. y tiene una capacidad de 1.200 millones de metros cúbicos. La presa fue inaugurada el día 15 de octubre de 1969.

ELECCIONES MUNICIPALES

Te gustará que tu hijo vote mallorquín? Prepárale el camino votando tu hoy.

Nº 185 - Mayo de 1975

CARTAS DE ESPAÑA

NUMERO 185 - MAYO, 1975

JUICIO DE MATESA

«ME HAGO RESPONSABLE DE TODO,
LO HICIERA QUIEN LO HICIERA»

(Juan Vila Reyes) (pág. 19)

LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS, EN MARCHA

LAS «CARTAS DE ESPAÑA» DE UN EMIGRANTE

LA SUERTE DE VARAS

EL ATLÉTICO, CAMPEÓN INTERCONTINENTAL

Después de su reciente gira por algunas partes europeas, el Director del Instituto Arqueológico Europeo, don Antonio de Pagan, ha manifestado que los personajes subterráneos que se ocultan en el subsuelo que rodea a la ciudad de Roma.

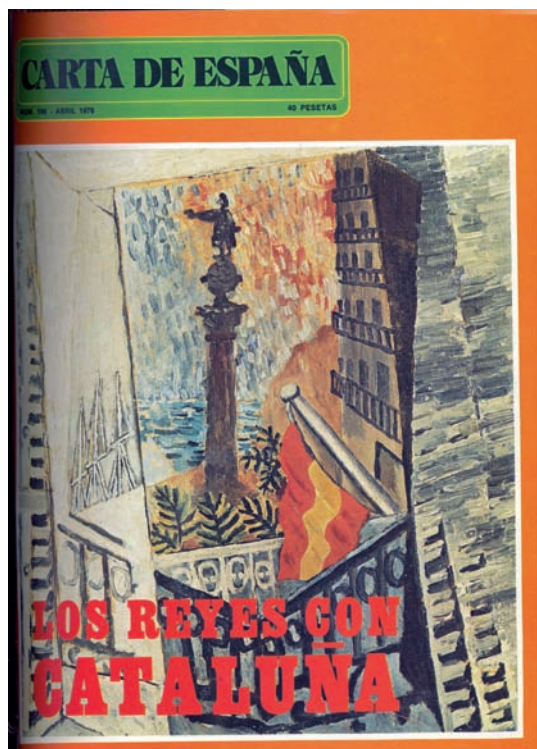
Enero de 1976



SUPLEMENTO
CARTA DE ESPAÑA

FRANCO
SU ENTRADA EN
LA HISTORIA

Nº 196 - Abril de 1976



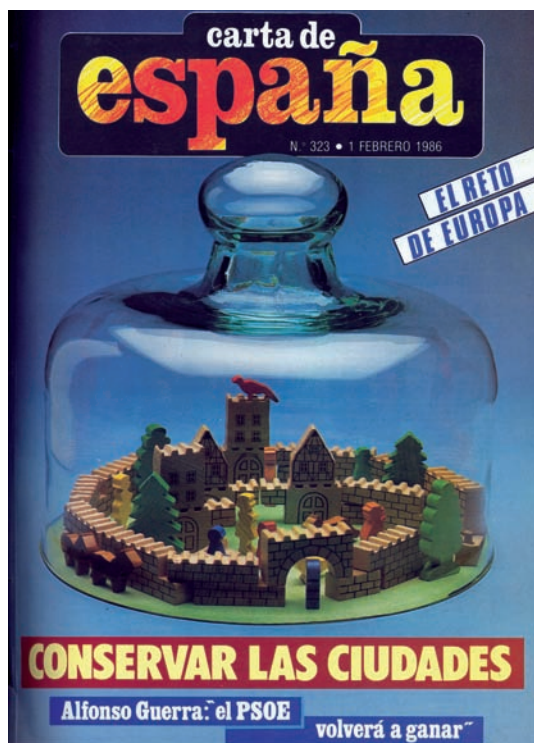
Nº 209 - Mayo de 1977



Nº 297 - Septiembre de 1984



Nº 323 - Febrero de 1986



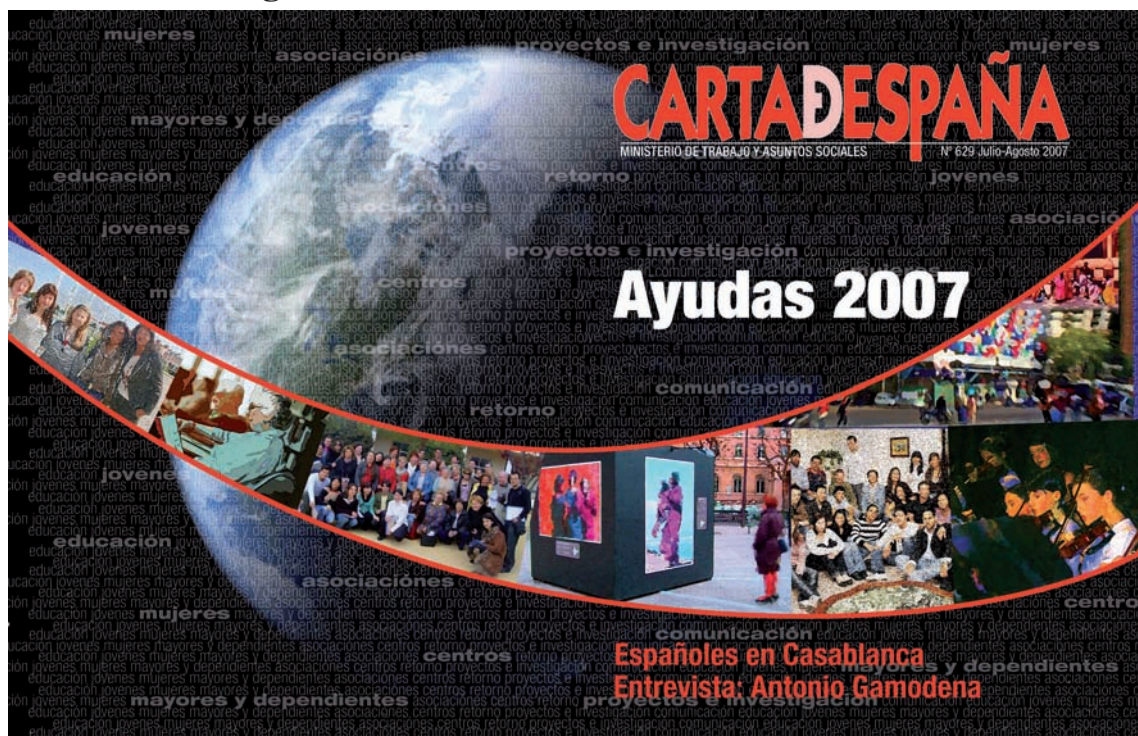
Nº 483 - Julio de 1994



Nº 544 - Noviembre de 1999



Nº 629 - Julio-Agosto 2007





La experiencia de la emigración se esconde en la memoria de muchas generaciones de ciudadanos de nuestro país. De uno de los hitos de esta experiencia, el Instituto Español de Emigración, como timón del barco de la «emigración asistida», pretende dar cuenta este libro.

Hoy pocas personas asociarán en su recuerdo el año 1956 con la creación del Instituto, pero muchas recordarán aquel año, y otros anteriores y posteriores, por la sangría de miles de españoles que abandonaron sus pueblos y ciudades en busca de trabajo en Argentina, Uruguay, Venezuela, Alemania, Francia, Suiza y tantos otros rincones del mundo a los que llegó el éxodo laborioso e incesante de la España peregrina.

Institución importante en la historia de la emigración entre 1956 y 1985, y por lo tanto, en la vida de muchos españoles, el Instituto Español de Emigración ha sido testigo de la evolución de la relación entre la administración y los ciudadanos desde el final del franquismo hasta la consolidación democrática, largo camino que culmina en nuestros días con el emigrante tratado como un ciudadano de pleno derecho.